Capítulo 7
ARGENTINA DESDE 1946*

La década peronista, 1946-1955

El día 24 de febrero de 1946 el general Juan Domingo Perón fue elegido presidente de Argentina en una elección sin fraude. Esta victoria fue la culminación de su vertiginoso ascenso político, que había empezado unos cuantos años antes, cuando la revolución militar de junio de 1943 puso fin a una década de gobiernos conservadores y llevó al poder a un grupo de coroneles del ejército con simpatías filo-fascistas. El naciente régimen militar había avanzado a tientas entre la hostilidad que sus tendencias autoritarias y clericales habían despertado en las clases media y alta y la cuarentena diplomática organizada por Estados Unidos como represalia por la postura neutral de Argentina en la segunda guerra mundial. Por medio de astutas maniobras palaciegas Perón se convirtió en la figura dominante del régimen y puso fin al aislamiento político de la elite militar emprendiendo una serie de reformas laborales que surtieron un fuerte efecto en la clase obrera, numéricamente acrecida por obra del proceso de industrialización y urbanización acelerado a partir de los años treinta. Desde la perspectiva de Perón, la función de estas reformas era prevenir la radicalización de los conflictos y la propagación del comunismo. Sin embargo, la burguesía argentina no temía una inminente revolución social, temor que, en otras épocas y en otros lugares, había facilitado la aceptación de reformas parecidas. A resultas de ello, se sumó al frente antifascista que organizó la clase media, impregnando las divisiones políticas de un visible sesgo clasista.

En 1945 el nuevo clima creado por el inminente triunfo de las fuerzas aliadas empujó a las autoridades militares a buscar una solución institucional. Luego de intentar con éxito limitado obtener el respaldo de los partidos tradicionales, Perón decidió lanzar su candidatura presidencial apelando al apoyo popular que había cultivado durante su permanencia en el poder. En octubre de 1945, ese apoyo resultó decisivo cuando un complot militar instigado por la oposición estuvo a punto de interrumpir su carrera política, al forzar su renuncia y su posterior detención. Una movilización popular, organizada por

* Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a Guido Di Tella, cuyo manuscrito sobre la historia económica de este período nos fue de suma utilidad, si bien la responsabilidad final de este capítulo es exclusivamente nuestra.

los sindicatos y secundada por los partidarios de Perón en el ejército y la policía, logró sacarlo de la cárcel y reinstalarlo en la contienda electoral. La candidatura de Perón fue apoyada por los sindicatos, que eran la fuerza principal detrás del recién creado Partido Laborista, junto con los disidentes del Partido Radical organizados en la UCR— Junta Renovadora. La oposición se nucleó en la Unión Democrática, coalición de partidos centristas e izquierdistas que recibió el ostensible respaldo del sector empresarial y de funcionarios del gobierno de Estados Unidos. Perón aprovechó plenamente estas circunstancias para presentarse como paladín de la justicia social y los intereses nacionales y ganar las elecciones celebradas en febrero de 1946.

Una vez concluidas las elecciones, la coalición peronista, formada en un plazo relativamente breve, reuniendo sectores de orígenes diferentes, se encontró al borde de la desintegración. En el centro del conflicto se encontraban los líderes sindicales del Partido Laborista y los políticos radicales disidentes de la Junta Renovadora. De acuerdo con las reglas constitucionales, los representantes en el Senado eran elegidos indirectamente por las legislaturas provinciales. Antes de los comicios, los laboristas y la Junta Renovadora habían acordado compartir los escaños del Senado a partes iguales, pero cuando llegó la hora los políticos utilizaron argumentos caprichosos y el soborno para desplazar a los líderes laboristas del Senado y los gabinetes provinciales. En este conflicto Perón decidió apoyar a los elementos más dóciles provenientes de los partidos tradicionales y disminuir la influencia de los laboristas. Unos días antes de asumir la presidencia en junio de 1946, ordenó la disolución de los partidos de la alianza electoral y la creación de un nuevo partido, invocando la necesidad de contar con un movimiento cohesionado con el fin de gobernar con eficacia y unidad. Los líderes del Partido Laborista, que insistía en su propia autonomía más que la Junta Renovadora en la suya, debatieron durante varios días la actitud a adoptar. Finalmente, los argumentos a favor de la unidad se impusieron. A cambio de renunciar a sus antiguas ambiciones políticas se les prometió un lugar representativo en el nuevo partido. Los beneficios potenciales que conllevaba su incorporación en el orden político oficial prometían demasiado para arriesgarlos en la defensa de una independencia, que les hubiera colocado en los márgenes de la naciente Argentina peronista.

Así pues, la breve resistencia de los laboristas terminó a mediados de junio de 1946. Perón nombró a los organizadores del nuevo partido entre los legisladores recién elegidos. Aunque había unos cuantos sindicalistas, la mayoría eran políticos de clase media. Esta tendencia se acentuaría con el tiempo. No había lugar en el esquema de la nueva organización para sectores que tenían una base de poder independiente del partido mismo.

En junio de 1947, cuando los organizadores del nuevo partido solicitan a Perón que aprobase el nombre de «Partido Peronista», sancionaron explícitamente otro rasgo, más decisivo, de la estructura política del movimiento. El personalismo fue una consecuencia casi inevitable de un movimiento formado en un período tan breve y partiendo de la convergencia de fuerzas heterogéneas. Por otro lado, Perón procuró recortar la influencia de las fuerzas que le apoyaban en la nueva organización. El Artículo 31 de los estatutos del Partido Peronista, aprobados en diciembre de 1947, le autorizaba a modificar todas las decisiones que tomara el partido además de revisar todas las candidaturas. Aunque Perón tenía contraída una obvia deuda ideológica con la tradición autoritaria en la cual se había formado, el conflicto en el seno del bloque triunfante de 1946 también gravitó para imponer un liderazgo fuerte y centralizado. La anarquía fue, de hecho, el rasgo distintivo del movimiento peronista durante los primeros años. Sólo el ejercicio cons-

tante de la autoridad por parte del propio Perón neutralizó la falta general de disciplina entre sus seguidores.

Poco después de tomar posesión de su cargo, Perón resolvió varios conflictos políticos provinciales, empezando en la provincia de Catamarca, substituyendo a las autoridades locales por un interventor nombrado por la administración central. Este mecanismo de control, previsto en la constitución, se utilizó abundantemente durante el primer año: en Córdoba en 1947, La Rioja, Santiago del Estero y de nuevo Catamarca en 1948 y Santa Fe en 1949. Incluso Corrientes, la única provincia donde la oposición había triunfado en 1946, fue sometida a la intervención en 1947.

Perón también apuntó hacia el último baluarte de los sobrevivientes del Partido Laborista. En noviembre de 1946 Luis Gay, ex presidente del partido, fue elegido secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT) y, desde allí, trató de seguir una línea independiente. La controvertida visita de una delegación de líderes obreros norteamericanos brindó a Perón la oportunidad de acusar a Gay de tramar el retiro del apoyo que la CGT prestaba al gobierno y el ingreso en el movimiento sindical interamericano que promovía Estados Unidos. La acusación desencadenó una campaña violenta de la prensa oficial contra Gay, que tuvo que dimitir en enero de 1947. Unos cuantos de sus colaboradores más allegados dimitieron con él, pero la mayoría optó por adaptarse al nuevo orden. A partir de entonces la CGT, encabezada por figuras de segundo orden, se convirtió en una agencia de las directivas oficiales dentro del movimiento laboral.

Paso a paso, Perón fue recuperando los márgenes de poder independiente que había debido tolerar durante la campaña electoral. Además del Partido Peronista y la CGT, el otro pilar fundamental del régimen eran las fuerzas armadas. La franca ruptura entre los militares y la oposición democrática en 1945 había permitido a Perón lanzarse a la conquista de la presidencia. Después de ser elegido, procuró presentarse como hombre de armas en un esfuerzo por granjearse el apoyo de los militares. Para ello, se esforzó por definir sus relaciones con los militares sobre bases estrictamente institucionales, y aunque muchos oficiales sirvieron en el gobierno, la institución en conjunto no fue involucrada. El objetivo de Perón era la neutralidad del cuerpo de oficiales y, con el fin de alcanzarlo, se abocó ante todo a satisfacer sus exigencias profesionales.

Estos fueron los años de la expansión y la modernización en las fuerzas armadas. Como resultado del auge de las inversiones militares que siguió al golpe de 1943, los gastos militares ya representaban el 38,4 por 100 del presupuesto nacional en 1945. En los años sucesivos, el porcentaje descendió hasta el 20,6 por 100 en 1951, pero, aun así esta cifra estaba muy por encima del nivel de antes de la guerra, que era del 18,2 por 100, y Argentina continuó destinando más fondos de su presupuesto a la defensa que cualquier otro país latinoamericano. La ampliación del cuerpo de oficiales a un ritmo más rápido que el incremento del número de soldados rasos (el número de generales se dobló entre 1946 y 1951) y la compra de material moderno permitieron ganar la tolerancia de las fuerzas armadas a las políticas del régimen durante los primeros años.

Este intercambio político no habría sido posible sin algún grado de identificación de los militares con los principios generales del gobierno de Perón. El nacionalismo, la industrialización y la justicia social coincidían con creencias profundamente arraigadas entre los oficiales. Además, una prudente manipulación de las rivalidades internas y el reparto de favores menudos contribuyeron a aislar a los elementos menos confiables y a recompensar la lealtad de los más adictos. Confinadas a un papel profesional que les re-

portaba beneficios tangibles, las fuerzas armadas se insertaron discretamente en el régimen peronista.

La Iglesia contribuyó, asimismo, a la consolidación del nuevo régimen. Ya durante la campaña de 1946 había desempeñado un papel positivo. Hostigada por el anticlericalismo de las fuerzas políticas tradicionales, imbuida de ideología antiliberal, la jerarquía eclesiástica recibió con agrado el homenaje constante de Perón a la doctrina social de la Iglesia. En vísperas de las elecciones recomendó a sus fieles no votar a los candidatos cuyos programas y actitudes contradijeran el mensaje católico. Fue obvio que esta advertencia apuntaba a la Unión Democrática, que objetaba la decisión del gobierno militar imponiendo por decreto la enseñanza religiosa en las escuelas en 1943. Una vez en el poder, Perón transformó el decreto en ley. Más adelante, la actividad oficial en el campo del bienestar social y la educación habría de enfriar el entusiasmo de los obispos, que no hallaban tampoco fácil conciliar su apoyo a Perón con sus vínculos tradicionales con la clase alta. No obstante ello, se abstuvieron inicialmente de hacer públicas sus reservas, en un esfuerzo por lograr una pacífica coexistencia con el nuevo orden político.

Con el respaldo del ejército y la Iglesia, y la lealtad de una masa popular muy pronto encuadrada bajo un liderazgo centralizado, el nuevo régimen había levantado cimientos seguros para su sustentación. Empero, Perón decidió reforzar igualmente su gobierno por medio de mecanismos burocráticos y represivos. La primera víctima fue la Corte Suprema, que había opuesto resistencia a las reformas sociales de Perón desde el principio. En septiembre de 1946 sus miembros fueron acusados en el Congreso de, entre otras cosas, haber reconocido como legítimos los gobiernos de hecho que surgieron de los golpes militares de 1930 y 1943. Ocho meses más tarde fueron destituidos como parte de una purga general del poder judicial. Otro baluarte de resistencia en 1945, la universidad, pasó por un proceso parecido con la expulsión de miles de profesores. En 1947 fueron cerrados los semanarios políticos de la oposición, y grupos económicos vinculados al régimen empezaron a adueñarse del sistema de radiodifusión nacional. En 1951 la expropiación de uno de los periódicos más tradicionales, *La Prensa*, y su traspaso a la CGT crearon un virtual monopolio estatal de los medios de comunicación. Los pocos que sobrevivieron con cierto grado de independencia se cuidaron bien de no desafiar francamente el tono uniforme y proselitista utilizado por los medios oficiales para celebrar la política del régimen.

Con esta supresión gradual de las libertades públicas, la oposición política se encontró limitada a la esfera del Congreso. Sin embargo, el estrecho margen de votos que había dado la victoria a la coalición peronista fue transformado por la legislación electoral en una abrumadora mayoría gubernamental. La aplicación de la ley Sáenz Peña, que otorgaba dos tercios de los escaños electorales a la mayoría y el tercio restante al principal partido minoritario, dio a los peronistas el control no sólo del poder ejecutivo, sino también de la cámara baja, con 109 de 158 diputados. Además, los peronistas triunfaron en 1946 en trece de los catorce gobiernos provinciales y esto les dio el control del Senado.

La conmoción psicológica que experimentaron las fuerzas de la oposición a raíz de la derrota en las elecciones se vio magnificada cuando se dieron cuenta de que prácticamente habían desaparecido del mapa político. El Partido Demócrata y la facción antipersonalista Unión Cívica Radical (UCR), que había gobernado entre 1932 y 1943, quedaron reducidos a tres diputados y dos senadores. El Partido Socialista, cuya presencia en el Congreso había sido continua desde 1904, no tenía ni un solo representante; lo mis-

mo ocurría con el partido Comunista. Sólo los radicales habían logrado sobrevivir al colapso, aunque quedaron reducidos a cuarenta y cuatro diputados.

Las tendencias autoritarias del régimen estuvieron lejos de facilitar un apaciguamiento de los antagonismos políticos. El pequeño y combativo bloque de la oposición no dio tampoco tregua al movimiento oficialista, pero sus críticas no lograron trasponer el recinto del Congreso e incluso allí se veían acalladas por la presión de la gran mayoría peronista. En las elecciones legislativas de 1948, el 52 por 100 que la coalición peronista obtuvo en 1946 aumentó hasta situarse en un 57 por 100, con lo que el poder político quedó todavía más concentrado.

Garantizada su legitimidad en el plano interno, el nuevo gobierno buscó restablecer sus relaciones con Estados Unidos. Unas semanas después de asumir el poder, Perón envió al Congreso el Acta de Chapultepec (marzo de 1945) para su ratificación y oficializar, así, el reingreso de Argentina en la comunidad interamericana. Simultáneamente, se permitió un gesto de independencia y renovó las relaciones con la Unión Soviética, que habían estado suspendidas desde 1917. A esto le siguió la deportación de un número de espías nazis y la adquisición por el estado de compañías de propiedad alemana y japonesa. En junio de 1947 el presidente Truman declaró su satisfacción con la conducta argentina. En la muy demorada conferencia interamericana convocada en Rio de Janeiro en septiembre de 1947 el ministro de Exteriores de Perón, con una actitud muy diferente de la de su predecesor en la anterior conferencia de Rio, celebrada en 1942, firmó el Tratado de Seguridad del Hemisferio. La recompensa fue el levantamiento del embargo de armas por parte de Estados Unidos.

Al terminar la segunda guerra, Argentina se encontró libre de deuda externa y en posesión de importantes reservas de divisas extranjeras, al tiempo que se beneficiaba de la gran demanda y los precios elevados de sus exportaciones de alimentos y de una industria en crecimiento. Dentro de este marco, el gobierno peronista puso en práctica una política económica con tres objetivos principales: la expansión del gasto público, reforzando el papel del estado en la producción y la distribución; la alteración de los precios relativos con el fin de fomentar una distribución más igualitaria de la renta nacional; y el progresivo establecimiento de un sistema de incentivos que premió las actividades orientadas al mercado interno y desestimuló la producción destinada a los mercados internacionales.

Esta combinación de intervención estatal, justicia social y economía orientada hacia adentro no fue una experiencia aislada en América Latina en la década de 1940. Es cierto que en el caso argentino, caracterizado por un mercado de trabajo sin grandes bolsones de marginalidad y un movimiento sindical muy activo, el sesgo igualitario fue más acentuado que en otros países de la región. No obstante, el destacado papel del sector público en la acumulación de capital y el énfasis creciente en el mercado interno constituían, casi sin excepción, la contraparte regional del keynesismo en boga en los países principales de Occidente.

La economía peronista no fue fruto de una estrategia económica deliberada. Las bases sociales del régimen condicionaron en sus opciones económicas. Entre el proyecto de la industrialización para la defensa nacional, a partir de la industria pesada, auspiciado por oficiales del ejército durante la guerra, y la continuación de la industrialización liviana, Perón escogió la segunda opción, que era más congruente con una distribución progresiva de la renta. En sólo tres años —entre 1946 y comienzos de 1949— el salario real aumentó más de un 40 por 100. Esta alteración de los precios relativos, casi sin pre-

cedente nacional o incluso internacional, produjo una rápida expansión del consumo y un crecimiento industrial que alcanzó el 10,3 por 100 en 1946, el 12,1 por 100 en 1947 y el 6,9 por 100 en 1948. En este contexto el clima de optimismo prevaleciente en el sector empresarial venció la inquietud causada por la audaz política de ingresos y el poder de los sindicatos, preparando el camino para una euforia prolongada en la bolsa y una oleada de inversiones por parte de las empresas privadas. La idea de que el beneficio capitalista podría aumentar al mismo tiempo que subían los salarios dejó de ser una paradoja ensalzada por la propaganda oficial y se convirtió en una convicción generalizada.

El rápido crecimiento del aparato económico estatal y las restricciones a los flujos del comercio exterior no fueron tampoco decisiones que se derivaron racionalmente de una estrategia económica original. Es verdad que a partir de 1946 el gobierno peronista llevó a cabo una política de nacionalización de los servicios públicos (ferrocarriles, teléfonos, marina mercante, líneas aéreas, gasolina, etcétera). Estas decisiones, junto con los crecientes fondos del presupuesto asignados a la política de bienestar social, condujeron a una ampliación progresiva de la esfera de acción del estado y un salto de alrededor del 30 por 100 del gasto público. También es cierto que a través de la política cambiaria y la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones —especialmente después de 1948— se fue moldeando una economía volcada hacia adentro de sus propias fronteras con un bajo grado de exposición a la competencia internacional.

Sin embargo, parecía no haber ninguna alternativa a estos fenómenos, tanto desde el punto de vista del gobierno como desde el de la principal oposición. Ambos estaban convencidos del inminente estallido de una tercera guerra mundial y creían que ésta acabaría asestando un fuerte golpe al comercio internacional. También albergaban cierta desconfianza, común en América Latina, ante el liderazgo del capital privado en el proceso de desarrollo. Partiendo de estas premisas, ambos bandos coincidían en pensar que la construcción de un estado fuerte y extenso y la protección de las empresas nacionales —intrínsecamente débiles ante la competencia extranjera— eran necesarias para el crecimiento económico y, sobre todo, para el mantenimiento de un elevado nivel de empleo. Además, el estatismo generalizado en la mayoría de los países occidentales, la calma tensa de la guerra fría y la lenta expansión de las oportunidades comerciales en el mercado mundial para la industria argentina parecían corroborar el diagnóstico dominante.

La política económica del peronismo, con sus rasgos nacionalistas, keynesianos y distribucionistas, fue posible gracias a la combinación de una serie de circunstancias favorables que no se repetirían en la historia de la economía argentina. Después de casi dos décadas de crisis comercial, la abrupta mejora de los precios de las exportaciones agrícolas y, por consiguiente, de los términos de intercambio permitió que la nueva prosperidad se financiara con divisas extranjeras y abriera un cauce a las medidas de redistribución necesarias para consolidar el régimen peronista. Las reservas de fondos extranjeros acumulados durante la guerra —gran proporción de los cuales no era convertible— también permitieron financiar la nacionalización de servicios públicos.

Además, la relativa abundancia de recursos fiscales fáciles de recaudar significó que el nuevo nivel de gasto público pudo alcanzarse y mantenerse sin grandes dificultades. La creación del Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio (IAPI), entidad que tenía el monopolio virtual del comercio exterior, proporcionó al gobierno acceso indirecto a la principal fuente de acumulación de capital y permitió desviar el alza de los precios de exportación en beneficio del sector público. Con este objeto, el IAPI compra-

ba cereales a los productores locales a un precio que fijaban las autoridades y los vendía en el mercado internacional a precios más altos. Los recursos obtenidos por medio de este mecanismo, junto con los ahorros forzosos procedentes de un sistema de pensiones fuertemente superavitario y una amplia batería de impuestos directos e indirectos que recayeron, en particular, sobre los grupos de renta más elevados, fueron conformando la imagen veraz de un estado rico y generoso.

Finalmente, la nacionalización del sistema financiero y la notable expansión de sus depósitos, resultante en buena medida del ascenso económico de los pequeños ahorristas beneficiados por la redistribución de la renta, permitieron incrementar los créditos subvencionados hacia las empresas públicas y privadas. Esta política crediticia constituyó una parte importante de la economía peronista, ya que estimuló las inversiones en capital y abarató el capital de trabajo, compensando así los efectos del mayor coste de la mano de obra mediante los beneficios financieros.

Así, la economía peronista se vio favorecida por la evolución excepcional del mercado internacional de la posguerra, los crecientes ingresos fiscales y la masificación del ahorro institucionalizado. Esta estrategia de desarrollo, que se basaba en el poder adquisitivo del estado y en los salarios altos, y que, por estar orientada al mercado interno, pudo hacer caso omiso de los inevitables costos en términos de eficacia y competitividad, duró apenas tres años. No obstante, fueron los años que grabaron una imagen duradera de la economía del peronismo en la memoria colectiva.

Entre 1946 y 1948 Argentina debió hacer frente a las trabas a su comercio externo creadas por el boicot impuesto por los Estados Unidos como consecuencia de la neutralidad argentina en la segunda guerra mundial. El boicot había empezado ya en 1942 y hasta finales de la década, la política comercial norteamericana trató a Argentina como nación enemiga. Se aplicó un embargo parcial de combustible y se negaron al país otras importaciones fundamentales, por encima de las restricciones que imponía la guerra. De 1946 a 1949 el foco del boicot se desvió desde las trabas al abastecimiento de insumos industriales críticos hacia un esfuerzo por reducir las exportaciones argentinas, con vistas a forzar a un régimen considerado hostil a hacer concesiones políticas. Cuando se normalizaron las relaciones en 1947, el hostigamiento económico por parte del gobierno de Estados Unidos continuó de forma encubierta, a través de la Economic Cooperation Administration (ECA). Este poderoso organismo, encargado de distribuir los fondos del Plan Marshall a sus beneficiarios europeos, desalentó las compras de alimentos argentinos al tiempo que fomentó las de sus competidores, como Canadá y Australia. Esta política estaba, empero en contradicción con las directivas del Departamento de Estado norteamericano. Sus efectos fueron lo bastante perjudiciales como para suscitar el reconocimiento extraoficial por parte de funcionarios norteamericanos de que la discriminación de la ECA había contribuido a la escasez de dólares de Argentina y colocado al país en la ruta de una futura catástrofe económica. Cuando los obstáculos puestos a la principal fuente de divisas externas del país coincidieron con la declaración unilateral de Gran Bretaña de la inconvertibilidad de la esterlina en agosto de 1947, la situación se hizo cada vez más difícil de manejar.

Dirigiendo ahora la atención a las fuerzas económicas, hay que destacar que los terratenientes argentinos demostraron una gran flexibilidad ante el nuevo régimen. Perón contribuyó a ello al escoger a un miembro de la Sociedad Rural para el cargo de ministro de Agricultura. Además, les aseguró que las veladas amenazas de expropiación de la tierra hechas durante la campaña electoral serían archivadas. La asociación representati-

va de los propietarios rurales pronto hizo las paces con el nuevo presidente y mantuvo intacta su estructura institucional. La suerte que corrió la Unión Industrial fue distinta. Los empresarios industriales desafiaron al nuevo gobierno nombrando a líderes anticolaboracionistas al frente de su asociación. El precio que pagaron por su audacia fue una decisión gubernamental poniendo fin a la independencia de la central empresaria. Poco a poco, sin embargo, los empresarios fueron acomodándose a la nueva situación cuando se dieron cuenta de que la política oficial no llegaría al extremo de confiscar los beneficios del auge económico y su franca resistencia inicial se transformó en un forzado conformismo.

Por su parte, los sindicatos continuaron reclutando nuevos afiliados con apoyo oficial. Los 877.300 obreros sindicalizados que había en 1946 se convirtieron en 1.532.900 en 1948. En la mayoría de los sectores de la economía urbana la tasa de sindicalización se ubicó entre un 50 y un 70 por 100. El aumento de la influencia sindical corrió paralela con la extensión y la unificación de las instituciones que regulaban las relaciones laborales. Durante los años previos, las normas laborales habían reflejado grandes desequilibrios de fuerza en el seno del movimiento laboral; las condiciones de trabajo de que gozaban, por ejemplo, los empleados de los ferrocarriles eran desconocidas en otros sectores. La política laboral de Perón acabó con este tipo de elitismo sindical. A partir de 1946 las negociaciones colectivas penetraron profundamente en el mercado laboral; el sistema de pensiones se hizo extensivo a los empleados y trabajadores de la industria y el comercio; y se introdujeron las vacaciones pagadas y las indemnizaciones por despido. La tolerancia oficial y una situación próxima al pleno empleo se tradujeron en un aumento del activismo sindical dirigido contra las empresas. En 1945 las huelgas en la ciudad de Buenos Aires afectaron a 50.000 trabajadores; en 1946 el número de huelguistas aumentó hasta situarse en 335.000; y la cifra correspondiente al año siguiente fue de 550.000.

El clima social que acompañó al desarrollo del régimen necesitaba una vigilancia constante, para la cual Perón encontró a la colaboradora ideal en la persona de su propia esposa. Eva Duarte había nacido en el seno de una familia de clase media baja en la provincia de Buenos Aires y era hija ilegítima de un estanciero que se negó a reconocerla a ella y a sus hermanos. A la edad de quince años llegó a Buenos Aires, atraída por el encanto de la ciudad e interpretó pequeños papeles en olvidables obras de teatro y programas de radio hasta que conoció a Perón en 1944. Eva asimiló rápidamente las nociones elementales de una educación política que le impartió el extrovertido oficial del ejército que le profesaba admiración. En 1946 Evita —como pronto fue llamada— tenía veintisiete años de edad y enseguida resultó obvio que no pensaba aceptar un papel decorativo como primera dama del régimen. Mientras Perón se concentraba en las tareas de gobierno, Evita tomó para sí la activación política del movimiento oficial, a cuyo servicio puso una retórica vibrante y deliberadamente brutal que enardecía a sus seguidores y despertaba miedo y odio entre sus enemigos. Tal como escribió en su autobiografía:

> Porque conozco las tragedias personales de los pobres, de las víctimas de los ricos y poderosos explotadores del pueblo, debido a esto, mis discursos suelen contener veneno y amargura... Y cuando digo que se hará justicia de manera inexorable, cueste lo que cueste y afecte a quien afecte, estoy segura de que Dios me perdonará por insultar a mis oyentes, ¡porque he insultado empujada por el amor

a mi pueblo! Él les hará pagar por todo lo que han sufrido los pobres, ¡hasta la última gota de su sangre![1]

Su injerencia se hizo visible primero desde su despacho del ministerio de Trabajo, donde administraba recompensas y castigos y enseñaba a los líderes sindicales la férrea disciplina del nuevo régimen. Más adelante tendió la mano a los sectores más marginados de la población, el subproletariado urbano y las clases más atrasadas de las provincias, para las cuales los nuevos derechos laborales tenían sólo importancia limitada. Evita creó una red de servicios sociales y hospitalarios para ellos por medio de la Fundación Eva Perón, que substituyó y superó largamente las organizaciones de caridad de inspiración religiosa de las clases altas. La fundación se convirtió en un eficaz instrumento para hacer proselitismo entre los sectores más pobres y sus actividades llegaron hasta todos los rincones del país con envíos de máquinas de coser, bicicletas y pelotas de fútbol. Más tarde, Evita encontró otra cruzada a la que podía dedicar sus energías en la condición política de las mujeres: dirigió la campaña a favor del sufragio femenino y, una vez instaurada por ley en 1949, organizó la rama femenina del partido oficial. Por medio de su intervención, el peronismo continuó la movilización política iniciada en 1945; nuevos sectores se sumaron al vasto séquito popular del régimen, complementando y al tiempo recortando el papel de los sindicatos dentro del mismo.

La prosperidad económica, el apoyo popular y el autoritarismo se combinaron para garantizar el desarrollo del régimen, que trató de afianzarse por medio de la reforma constitucional de 1949. Una asamblea constitucional en la cual los seguidores de Perón tenían una mayoría holgada introdujo modificaciones en la constitución liberal de 1853. Algunas de estas medidas consolidaron los avances en los derechos civiles y laborales. Un artículo basado en la constitución mexicana instauró la propiedad estatal de los recursos energéticos, pero la modificación política más significativa consistió en revocar la disposición que prohibía que el presidente fuera reelegido de manera consecutiva.

Una vez aprobada la reforma, se inició una campaña para que Perón fuese reelegido en 1951. Los sindicatos propusieron que Evita también formara parte de la candidatura presidencial, pero la idea no contó con la aprobación de los jefes militares, que aconsejaron a Perón su rechazo. El presidente se inclinó ante el veto militar y Evita anunció luego que retiraba su candidatura. La victoria arrolladora de Perón en las elecciones de noviembre de 1951, con Hortensio Quijano como candidato a la vicepresidencia para un segundo mandato, defraudó todas las esperanzas de vencer al peronismo por la vía electoral. La lista de candidatos oficiales obtuvo 4.580.000 votos, mientras que los candidatos del Partido Radical, Ricardo Balbín y Arturo Frondizi, a quienes se les había negado el acceso a los medios de comunicación, obtuvieron 2.300.000 votos.

Al votar a favor de Perón por un margen de 2 a 1, el electorado le autorizó a seguir avanzando por el camino autoritario. En 1952, el Congreso, en el cual los cuarenta y cuatro diputados de la oposición habían quedado reducidos a catorce, elevó la ideología peronista a la condición de doctrina nacional bajo el nombre de «justicialismo». Esta «nueva filosofía de la vida, sencilla, práctica, popular y fundamentalmente cristiana y humanística», tenía como «supremo objetivo garantizar la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación por medio de la Justicia Social, la Independencia Económica y la Soberanía Política, armonizando los valores espirituales y los derechos del individuo con

1. Eva Perón, *La razón de mi vida*, Peuser, Buenos Aires, 1951, p. 122.

los derechos de la sociedad».[2] Su imposición obligatoria a funcionarios y ciudadanos eliminó todo rastro de pluralismo en la vida política y condenó a los demás partidos a una existencia prácticamente clandestina.

Una vez que el peronismo se consideró a sí mismo el único movimiento nacional, sus relaciones con el resto de la sociedad estaban destinadas a cambiar. Uno de los cambios más importantes después del comienzo del segundo mandato de Perón en junio de 1952 fue la reorganización de los vínculos entre el estado y los intereses sociales. El orden corporativista erigido por Perón fue congruente con su ideología; prometía una sociedad armoniosa libre de luchas de clases. El nuevo equilibrio entre las fuerzas sociales habría de facilitar la instauración de una «comunidad organizada» cuyos principales componentes rivales se unían para actuar como un conjunto orgánicamente interdependiente bajo la conducción del estado. Después de las elecciones de 1951, el incipiente orden corporativista se amplió de manera sucesiva. A la CGT se sumaron la Confederación General Económica (CGE), organización que aglutinaba al sector empresario, y, poco después, la Confederación General de Profesionales, la Confederación General Universitaria y la Unión de Estudiantes Secundarios.

Las motivaciones ideológicas no eran el único factor que inspiró la nueva arquitectura del régimen. También gravitó la aspiración a construir un orden político que se centrara menos en los sectores obrero y popular y otorgara claramente al estado el papel de árbitro entre las fuerzas sociales. La creación de esta nueva estructura de poder modificó asimismo la posición que ocupaban las fuerzas armadas, que ya habían empezado a perder la relativa autonomía de que habían gozado entre 1946 y 1949. Perón comenzó a exigir una creciente integración de las instituciones militares en el movimiento político oficial, mientras procuraba ganar a los oficiales de alta graduación por medio de nuevos favores y privilegios. Las reiteradas pruebas de la fuerza electoral del peronismo convencieron, a su vez, a la oposición política de que el camino de las urnas no contenía ningún futuro para ella; apoyada por varios militares retirados que habían sido víctimas de las purgas de 1945, hizo diversos intentos vanos de derrocar al presidente. Sin embargo, su suerte pareció cambiar hacia 1951 debido al descontento existente entre los militares ante las claras señales de que Perón se estaba preparando para ser reelegido y que, más grave aún, Evita le acompañaría en la candidatura presidencial. Esta amenaza ayudó a vencer la resistencia de los altos mandos militares, que empezó a discutir la destitución de Perón. Pero diferencias tácticas y rivalidades personales primero y luego el retiro de la candidatura de Evita dificultaron la gestación de un levantamiento coordinado; el general retirado Benjamín Menéndez hizo un intento aislado que fue sofocado rápidamente. La reelección de Perón por un 62 por 100 de los votos provocó un repliegue de los conspiradores y despejó la vía para una intensificación del control político de las fuerzas armadas. A partir de 1952 los intentos de substituir la subordinación constitucional al jefe del estado por la lealtad al liderazgo personal de Perón se hicieron más manifiestos. Los militares cedieron ante las nuevas exigencias, pero su descontento permaneció vivo, en particular entre los oficiales de los cuerpos intermedios.

La reorientación de los militares con respecto al peronismo formó parte de un proceso más amplio. Debido a su nivel de vida y a su procedencia social, los miembros del cuerpo de oficiales compartían la preocupación con que las antiguas clases medias se-

2. Véase Alberto Ciria, *Política y cultura popular. La Argentina peronista*, De la Flor, Buenos Aires, 1984, p. 62.

guían la presencia abrumadora de las masas en la vida pública. La rapidez con que se había producido el cambio social hizo flaquear el espíritu tradicionalmente progresista de la clase media urbana. Países más antiguos habían pasado por cambios estructurales parecidos a los de Argentina con la intensificación de la industrialización, pero en ellos las instituciones habían absorbido estos cambios en forma más gradual y lenta, por lo que la transición a la democracia de masas había sido menos brusca. En cambio, en la Argentina de Perón todo parecía suceder a la vez y demasiado rápido: el crecimiento de los sectores obreros, el desarrollo de los sindicatos, la expansión del bienestar social y, en un nivel más profundo, la quiebra de la deferencia que el antiguo orden acostumbraba a esperar de los estratos más bajos de la sociedad.

Esta subversión de las pautas tradicionales de poder y prestigio se vio agravada por una pregunta inquietante: ¿Hasta dónde llegaría el peronismo? ¿Cuándo consideraría Perón que la reparación histórica a las masas populares había quedado completada? Para que la clase media urbana advirtiera que detrás del lenguaje agresivo de la pareja gobernante existía un respeto no menos sincero por las bases últimas del orden existente, se hubiera necesitado una capacidad de percepción que, en aquellas circunstancias, apenas poseía. Movidas por una profunda aversión al tono plebeyo que teñía los logros del régimen, se convirtieron en la masa de maniobras de la oposición conservadora. Un movimiento de resistencia civil comenzó a tomar forma, al principio de manera subrepticia y consistente en pequeños y simbólicos gestos de rebelión.

El 26 de julio de 1952 murió Evita, víctima del cáncer. Con ella desapareció la figura que mejor representaba al movimiento peronista para las masas populares, pero también cuanto éste tenía de intolerable para sus adversarios. El sentimiento de hondo dolor colectivo que provocó su desaparición inauguró, de forma ominosa, el segundo mandato de Perón. Desaparecido el elemento clave del activismo popular, el gobierno apareció desde entonces como una máquina burocrática que carecía del atractivo político de los primeros años y mostraba los vicios asociados con un poder demasiado seguro de sí mismo; a principios de 1953 el círculo íntimo de Perón se vio envuelto en un escandaloso caso de corrupción que tuvo por protagonista a Juan Duarte, hermano de Evita. La CGT acudió apoyando los esfuerzos del presidente por rectificar las cosas, pero el acto público en solidaridad con Perón terminó de manera dramática, al estallar varias bombas puestas por comandos opositores, que causaron heridos y muertos. La respuesta inmediata de los peronistas fue incendiar el Jockey Club, la sede tradicional de la clase alta, y destruir las oficinas centrales de los partidos de la oposición. Una oleada de detenciones en masa siguió a estos sucesos y descargó un duro golpe sobre el embrionario movimiento de resistencia.

Luego de los incidentes, Perón pareció darse cuenta de la necesidad de disipar la tensión política. Las puertas del palacio presidencial se abrieron a los líderes de la oposición, pero los interlocutores que importaban eran los radicales. Diez años después de la revolución de 1943, el apoyo electoral tanto de los conservadores como de los socialistas prácticamente había desaparecido. Los radicales, que habían ampliado su audiencia al presentarse como la única alternativa al peronismo, se mostraron poco dispuestos a llegar a un entendimiento que, si daba buenos resultados, entrañaría la renuncia a su papel de ferviente oposición. El gobierno tampoco fue muy lejos en la busca de la reconciliación. Hacia finales de 1953 se declaró una amnistía, pero sus beneficiarios descubrieron que estar fuera de la cárcel pocas cosas cambiaba, toda vez que las restricciones a la actividad política se mantuvieron en plena vigencia.

Para entonces la prosperidad económica que había acompañado a la instauración del régimen peronista se estaba disipando. Las primeras señales de deterioro de la economía ya eran evidentes en 1949. Después de cuatro años consecutivos de superávit, el déficit comercial ascendió a 160 millones de dólares, debido en gran parte a un descenso de los términos de intercambio. El índice de los términos de intercambio (1935 = 100) fue de 133 en 1947 y 132 en 1948. En 1949 retrocedió hasta 110, y en 1950, hasta 93. Al mismo tiempo, la inflación, que había sido del 3,6 por 100 en 1947, aumentó hasta alcanzar un 15,3 por 100 en 1948 y un 23,2 por 100 en 1949. La expansión del gasto público y el consiguiente crecimiento del déficit fiscal completaban un panorama de crecientes dificultades.

Aunque entre los miembros del gobierno crecía la conciencia del comienzo de la crisis, se limitaron a corregir los precios relativos y, careciendo de una política de austeridad fiscal, durante un tiempo titubearon entre la continuidad y el cambio. Para un modelo de crecimiento que desde el principio se había basado en el liderazgo del sector público y en el crédito barato para financiar la expansión del mercado interno y los salarios altos, la estabilización tenía un coste muy elevado en términos del nivel de actividad, el empleo y los niveles salariales.

Por estas razones, las primeras medidas fueron parciales y muy poco eficaces. Miguel Miranda, que había presidido los asuntos económicos durante los años de bonanza, fue substituido por Alfredo Gómez Morales, al que se encargó que tomara una nueva dirección. Sus primeras medidas consistieron en una devaluación moderada de la moneda y un racionamiento del crédito tanto para el sector privado como para el público. No obstante, los tipos de interés que el Banco Central cargaba sobre las líneas de crédito especiales continuaron siendo negativos y se mantuvieron los salarios reales en los elevados niveles de años anteriores. Los resultados de esta primera prueba de estabilización, de 1949 a 1950, fueron por tanto ambiguos: la prosperidad de los primeros tiempos se interrumpió al entrar la economía en una fase recesiva, pero los precios relativos y el modelo distributivo existente no se modificaron.

La crisis alcanzó su nivel más alto en 1951 y expuso las debilidades de una estrategia económica que había dado buenos resultados gracias a excepcionales circunstancias internas y externas. Durante 1951 y 1952 los términos de intercambio continuaron cayendo y colocaron al país en una situación de estrangulamiento externo que más adelante se repetiría con frecuencia pero que en esta etapa hizo añicos el optimismo oficial sobre la evolución de los mercados internacionales. La balanza comercial fue de 304 millones de dólares de déficit en 1951 y 455 millones de dólares en 1952. Al mismo tiempo, la inflación volvió a acelerarse y alcanzó un índice de más del 30 por 100 en 1952. Fue entonces que el gobierno decidió efectuar un cambio radical de su política económica y revisar sus prioridades iniciales. La nueva estrategia favoreció ahora la estabilidad a expensas de la expansión económica y el consumo, la agricultura a expensas de la industria, la iniciativa privada y el capital extranjero a expensas del crecimiento del sector público.

Convencido de que la lucha distribucionista tenía un papel principal en la inflación, el Gobierno impuso una tregua social a las empresas y los sindicatos. El instrumento que empleó con tal fin fue una congelación de salarios y precios durante dos años, de mayo de 1952 a mayo de 1954, luego de reajustar los salarios y los precios. Se encomendó a la Comisión de Precios y Salarios, formada por representantes de la CGT, las empresas y el gobierno, la misión de controlar la marcha del acuerdo social y estudiar el otorgamiento de incrementos salariales en función de la productividad del trabajo. La aceptación de las

restricciones salariales por parte de los trabajadores se vio facilitada por el control de los precios y por las subvenciones concedidas a los alimentos y a los costes de las empresas de servicio público.

La prioridad que se dio a la política contra la inflación y la conciencia clara del apoyo popular que sostenía al régimen hicieron que Perón prescindiese de la opción de una nueva devaluación, aunque representaba una manera rápida de eliminar el déficit de la balanza de pagos. El tipo de cambio se mantuvo constante en términos reales, debido a que una devaluación desviaría los mayores ingresos hacia los agricultores pero a costa de incrementar los precios de los alimentos en el mercado interno. Con el fin de controlar el desequilibrio exterior, las autoridades recurrieron primero a un mecanismo que se había empleado de forma selectiva desde 1948: las restricciones cuantitativas a la importación. Estas restricciones se habían aplicado en diciembre de 1950, cuando el estallido de la guerra de Corea pareció el preludio de una tercera contienda mundial y llevó a la compra de productos importados que podían escasear en el futuro inmediato. En 1952 estas compras tuvieron que reducirse drásticamente mientras una grave sequía obligaba a Argentina a importar trigo por primera vez en su historia.

Una vez descartada la opción de la devaluación, se estimuló la producción agrícola por medio de una reorientación de las subvenciones. El IAPI, que hasta entonces había servido para transferir recursos del campo a los centros urbanos, subvencionó ahora los precios que cobraban los agricultores por las cosechas que exportaban. Herramientas claves de esta operación fueron asimismo una política monetaria más restrictiva para con la industria y una caída de las inversiones públicas.

Esta política de ajuste y austeridad tuvo tanto beneficios como costos. La inflación empezó a bajar y alcanzó un mínimo del 3,8 por 100 en 1954. Los desequilibrios de las finanzas públicas fueron reducidos al 9,8 por 100 del PIB en 1949 y un poco más del 5 por 100 en 1952. Al mismo tiempo, la producción industrial cayó en un 7 por 100 en 1952 y un 2 por 100 en 1953. Los salarios reales disminuyeron un 25 por 100 en dos años. A pesar de estos costes, se echaron los cimientos para una rápida y sorprendente reactivación económica. Esta recuperación se apoyó también en una política crediticia más moderada, una mayor ayuda financiera al sector agrícola y una política de ingresos más restrictiva.

La reorientación de la política económica incluyó un papel nuevo para las inversiones extranjeras. Para entonces, Argentina era casi autosuficiente en bienes de consumo final. La demanda de importaciones estaba concentrada en los combustibles y las materias primas y los bienes de capital que requería un sector industrial más diversificado que el que existía antes de la guerra. Los problemas del suministro y los obstáculos a la modernización industrial creados por la escasez de divisas fuertes indujeron a Perón a hacer un llamado a las inversiones extranjeras. Este cambio en la ideología estatista y nacionalista del régimen empezó en 1953 con una nueva ley de inversiones extranjeras, más permisiva, a la que siguieron acuerdos con varias compañías, entre ellas Mercedes Benz y Kaiser Motors. La iniciativa más audaz se tomó en el campo de la explotación del petróleo, bastión sagrado del nacionalismo argentino, en el cual se hizo un intento de atraer a una subsidiaria de la Standard Oil Company. Tratando de convencer a un grupo de líderes sindicales de la bondad de su nueva política, Perón dijo:

> Y, por tanto, si trabajan para la YPF [la compañía petrolera estatal], no perdemos absolutamente nada, porque incluso les pagamos con el mismo petróleo que ellos

extraen. Es bueno, pues, que vengan a darnos todo el petróleo que necesitamos. Antes, ninguna compañía quería venir si no se le daba el subsuelo y todo el petróleo que producía. Ahora, para que vengan, ¿por qué no debería ser una transacción comercial, una transacción importante, si todos los años gastamos más de 350 millones de dólares para comprar el petróleo que necesitamos cuando lo tenemos bajo tierra y no nos cuesta ni un centavo? ¿Cómo podemos seguir pagando esto? ¿Para que ellos saquen beneficios? Por supuesto, no van a trabajar por amor al arte. Ellos se llevarán sus beneficios y nosotros, los nuestros; eso es justo.[3]

La apertura al capital extranjero supuso, si no el abandono, al menos una modificación de muchos aspectos de la política exterior peronista. Esta política se había inspirado en lo que dio en llamarse la Tercera Posición, un esfuerzo por encontrar un lugar entre los dos bloques rivales que nacieron de la segunda guerra mundial. La Tercera Posición, que puso de manifiesto la influencia de la corriente de no alineación entre los países que habían alcanzado la independencia en el proceso de descolonización de la posguerra, fue, sobre todo, un instrumento que utilizó Perón para negociar el precio de su apoyo a Estados Unidos en los asuntos internacionales. Después de 1953, esta política fue substituida progresivamente por una franca búsqueda de buenas relaciones con la nueva administración de Eisenhower.

La crisis que habría de provocar la caída del régimen peronista tuvo sus orígenes menos en la situación económica que en los conflictos políticos que el propio Perón desató. De hecho, la economía argentina de 1953 a 1955 gozó de buena salud, comparada con la emergencia de 1952. El índice de inflación anual, después de haber subido hasta superar el 30 por 100, descendió hasta quedar en un 4 por 100 en 1953 y un 3,8 por 100 en 1954. Después del brusco descenso de 1952, los salarios reales industriales aumentaron, aunque sin volver a alcanzar el nivel de 1950. Lo mismo ocurrió con las ganancias de las compañías. La actividad económica se recuperó con un crecimiento acumulativo del producto bruto interno del 5 por 100 entre 1953 y 1955. La balanza de comercio exterior fue positiva en 1953 y 1954, aunque fue deficitaria a finales de 1955. Había, por cierto, problemas pendientes de resolución. A pesar de los excelentes resultados de 1953, la producción agrícola no pudo aumentar su volumen de saldos exportables. Al mismo tiempo, la reevaluación de la divisa local y el desfase de los precios de los servicios públicos constituían factores de inflación reprimida. Pero el panorama económico no mostraba señales de crisis inminente. Además, el acercamiento en las relaciones con Estados Unidos y la apertura al capital extranjero habían galvanizado la imagen del régimen peronista en el extranjero.

La causa más directa de la conspiración militar que puso fin al régimen peronista la suministró el enfrentamiento del gobierno con la Iglesia. Para las fuerzas armadas, el apoyo de la jerarquía eclesiástica a la política oficial había sido la confirmación del carácter culturalmente conservador del peronismo. Sin embargo, a finales de 1954 una sucesión de iniciativas del gobierno empezó a debilitar los intereses y la influencia de la Iglesia en la vida nacional. Entre ellas, la eliminación de las subvenciones estatales para las escuelas privadas, la legalización de la prostitución y la supresión de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. ¿Qué había detrás de esta súbita ofensiva contra la Iglesia?

3. *La Nación*, 17 de septiembre de 1953; citado en Robert Potash, *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*, Sudamericana, Buenos Aires, 1981, p. 225.

Esta cuestión ha dado pie a innumerables interrogantes, toda vez que Perón nunca explicó claramente las causas del conflicto. Se ha sugerido que la razón podría haber estado en el malestar de Perón frente al abandono de la neutralidad política por parte de la jerarquía eclesiástica al decidirse apoyar la creación de un Partido Cristiano Demócrata; otros han sostenido que el conflicto fue creado deliberadamente en la búsqueda de un nuevo elemento de cohesión del movimiento peronista en unos momentos en que el régimen debía archivar definitivamente su nacionalismo económico. Sea cual fuere la explicación, lo cierto es que Perón desencadenó un conflicto que aumentó hasta escapar a su control y precipitó así el fin de su régimen.

Las reformas legales antes mencionadas fueron secundadas por una masiva campaña anticlerical en la prensa oficial. Perón irritó a los obispos al dedicar mayor atención oficial al clero de otros cultos religiosos, incluso a los adeptos al espiritismo. Durante la primera mitad de 1955 el enfrentamiento revistió un tono más amenazante al anunciarse una nueva reforma constitucional para decidir la separación de la Iglesia y el estado. Ante estos ataques, la jerarquía eclesiástica optó por la prudencia, pero los sectores católicos activistas cerraron filas y convirtieron los templos en tribunas de protesta moral y política. Los más diversos grupos de la oposición antiperonista acudieron en su ayuda al percatarse de que el conflicto brindaba la oportunidad de reactivar el movimiento de resistencia. Bajo una nueva bandera, la alianza de 1945 entre la clase media, los círculos conservadores y los estudiantes volvió a apoderarse de las calles. El 11 de junio de 1955, día del Corpus Christi en el calendario católico, una multitudinaria procesión desfiló por el centro de Buenos Aires desafiando las prohibiciones de la policía.

Los acontecimientos de los tres meses siguientes revelarían un fenómeno novedoso: un Perón desprovisto de la astucia política que en ocasiones anteriores le había permitido hacer frente a las situaciones más difíciles. El día después de la procesión del Corpus Christi, el gobierno acusó a los católicos de haber quemado una bandera nacional y deportó a dos clérigos, a los que acusó de agitación antigubernamental. A la protesta civil le siguió el 16 de junio un intento de golpe de estado. Un sector de la marina de guerra y la fuerza aérea se alzó en rebeldía bombardeando y ametrallando los alrededores del palacio presidencial, causando numerosos muertos y heridos. Esa noche, sofocado el levantamiento, las principales iglesias del centro de la ciudad fueron saqueadas e incendiadas por peronistas.

El estupor causado por estos actos de violencia, sin precedentes en la historia reciente, ensombreció la victoria de Perón. Además, la intervención de la CGT, que proporcionó armas a los obreros, creó una justificada alarma entre los jefes militares que seguían siendo leales al régimen. Unos días después de estos sombríos sucesos, Perón, siguiendo los consejos del alto mando, anunció una política de conciliación. Se levantó el estado de sitio, las figuras más irritantes del gabinete —en particular los ministros de Educación y del Interior, a los que se asociaba abiertamente con la campaña anticlerical— fueron substituidas y se invitó a los líderes de la oposición a discutir una tregua política. Perón declaró a sus seguidores que «la revolución peronista ha terminado» y prometió que a partir de aquel momento sería «el presidente de todos los argentinos».

El llamado a la pacificación, cuyo objetivo era aislar al movimiento de resistencia, no tuvo el eco esperado. De hecho, exacerbó la oposición civil y militar. Los líderes políticos, a los que se dio acceso a la radio por primera vez en doce años, aprovecharon la concesión del gobierno para dejar claro que no estaban dispuestos a transigir. Arturo Frondizi, que hablaba en nombre del Partido Radical, prometió llevar a cabo, en paz y libertad,

la revolución económica y social a la que renunciaba el peronismo y, con la confianza propia de un vencedor, prometió un indulto generoso para los colaboradores del régimen.

El fracaso de la tregua hizo que Perón cambiase de táctica. El 31 de agosto, en una carta al Partido Peronista y la CGT, reveló su decisión de dejar el gobierno con el fin de garantizar la paz. Como era de prever, los sindicatos organizaron una gran manifestación de apoyo. La Plaza de Mayo fue testigo de una nueva versión del 17 de octubre de 1945. Siguiendo un texto preparado, Perón dijo a la multitud que retiraba su dimisión y seguidamente pronunció el discurso más violento de su carrera política. Empezó diciendo que había ofrecido la paz a sus adversarios pero que éstos no la querían y terminó autorizando a sus seguidores a tomarse la justicia por su mano:

> Con nuestra tolerancia exagerada, nos hemos ganado el derecho a reprimirlos violentamente. Y a partir de ahora establecemos una regla permanente para nuestro movimiento: Quienquiera que en cualquier lugar trate de alterar el orden contra las autoridades constituidas, o contra la ley y la constitución, puede ser muerto por cualquier argentino ... La consigna para todo peronista, ya sea solo o dentro de una organización, es responder a un acto violento con otro acto violento. Y cuandoquiera que caiga uno de nosotros, caerán cinco de ellos.[4]

Esta inesperada declaración de guerra venció la resistencia de muchos militares indecisos. Una iniciativa encabezada por la CGT también contribuyó a precipitar el desenlace. Poco después de la arenga de Perón, la CGT hizo saber a los militares que ponía los obreros a disposición del ejército para custodiar conjuntamente los destinos del régimen. Los jefes militares, inquietos desde hacía tiempo por la perspectiva de la creación de milicias obreras, se apresuraron a rechazar el ofrecimiento. El 16 de septiembre estalló finalmente la decisiva revuelta militar. Tropas rebeldes bajo el mando del general Eduardo Lonardi ocuparon las guarniciones de Córdoba y la rebelión se extendió por el resto del país con mayor o menor fortuna. Las fuerzas leales al gobierno eran superiores en número, pero, en la emergencia, carecieron de la voluntad de luchar. Durante cinco días el resultado del conflicto estuvo en el aire, hasta que los comandantes leales recibieron un mensaje de Perón que decía que estaba dispuesto a facilitar una solución pero se abstenía de dimitir. La confusión se aclaró al día siguiente cuando Perón se refugió en la embajada de Paraguay. El 23 de septiembre, mientras la CGT reclamaba a los obreros que conservaran la tranquilidad, una multitud se congregó en la Plaza de Mayo, esta vez para celebrar el juramento del general Lonardi como presidente provisional de la República Argentina.

La Revolución Libertadora, 1955-1957

Los integrantes de la coalición política y económica que respaldó el movimiento armado en 1955 tenían un objetivo en común: desmantelar el sistema de controles autoritarios creado por Perón. Pero a la hora de definir el perfil del nuevo orden social y económico que habría de emerger de la urgente tarea de reconstrucción sus coincidencias se revelaron más bien escasas.

4. *La Nación*, 1 de septiembre de 1955; citado en Potash, op. cit., p. 268.

Los portavoces de la vieja elite, vinculada al campo y a la economía de exportación, aprovecharon los debates que siguieron a la caída de Perón para transmitir un mensaje brutal y sencillo: el origen de los problemas del país estaba en el equivocado intento del peronismo por subvertir la economía «natural» de Argentina. En consecuencia, propusieron hacer tabla rasa con la estrategia que había llevado a la creación de una infraestructura industrial excesivamente protegida, que imponía una pesada carga a los productores rurales y fomentaba una incorporación prematura y excesiva de los trabajadores en el mercado de consumo. En su lugar, abogaron por un retorno a la estrategia económica basada en el librecambio y sus ventajas relativas, bajo cuyas líneas maestras Argentina había experimentado un formidable crecimiento hasta 1929. En el corto plazo, el objetivo prioritario fue ajustar la economía a los efectos de compensar el creciente déficit de la balanza de pagos, apelando a fuertes devaluaciones para reducir las importaciones y promover las exportaciones agrícolas, a severas restricciones monetarias y crediticias y a una reducción de los salarios de modo tal que el consumo interno estuviera en consonancia con las limitaciones financieras del país. En el largo plazo, el objetivo era recrear la estructura económica y el equilibrio político y social de antes de la Segunda Guerra.

Después de una década de crecimiento industrial y redistribución de ingresos, de movilidad social y ampliación de la participación política, ésta era una empresa difícilmente factible. Es verdad que la experiencia peronista no había logrado alterar las bases sobre las cuales la clase política conservadora de los años treinta levantó la arquitectura económica del país: una industrialización liviana y complementaria para un país agroexportador. Sin embargo, al convertir lo que fuera una política de emergencia ante la crisis de 1929 en un programa más permanente, reorientando los recursos nacionales a la substitución extensiva de las manufacturas importadas, el peronismo había contribuido a profundizar la diferenciación interna de la estructura económica y social existente. Junto a los sectores terratenientes, los grandes capitalistas extranjeros y agrarios y la vieja clase media comercial y burocrática, se fue consolidando un vasto mundo industrial, débil por su poder económico, dependiente por su conformación productiva, pero dotado de una gravitación social considerable debido a su incidencia en el empleo y las transacciones de la economía urbana.

Cuando en 1955 los portavoces de la vieja elite procuraron poner en marcha su estrategia se encontraron frente a la resistencia no siempre coordinada pero siempre perturbadora de ese complejo urbano-industrial crecido a sus expensas. Si al principio de los años cincuenta era ya evidente que la industria liviana orientada al mercado interno estaba perdiendo su ímpetu expansivo, en 1955 fue igualmente claro que una regresión a la Argentina de antes de la guerra era insostenible desde el punto de vista político. Las transformaciones en la sociedad y la economía durante el peronismo no habían eliminado el viejo orden jerárquico; más bien superpusieron sobre él un nuevo orden industrial y participativo. Así, los terratenientes, los hombres de negocios, la clase media, la clase obrera —todos estos sectores— dieron lugar a un compacto nudo de intereses, que se atrincheró detrás de sus propias y diferenciadas instituciones. Si bien ninguno de estos sectores pudo por sí solo conducir el proceso de cambio, cada uno de ellos fue, no obstante, lo suficientemente poderoso como para impedir que los demás lo hicieran. Después de 1955 las opciones políticas del país habrían de decidirse en el contexto de este pluralismo negativo.

El derrocamiento de Perón, lejos de responder a un plan político y militar concertado, fue fruto de los esfuerzos aislados de líderes militares y políticos en muchos terrenos

opuestos entre sí. Ello condujo a una premonitoria crisis política durante los primeros días de la Revolución Libertadora. La unanimidad con que los revolucionarios celebraron el fin del régimen peronista se evaporó en cuanto fue necesario decidir el rumbo político del período de transición. La etapa posrevolucionaria se vio sacudida así por una sorda lucha dentro del estamento militar. La actitud a adoptar ante el movimento peronista constituyó la cuestión más litigiosa.

Un sector, de filiación nacionalista, era partidario de una política de conciliación. Con el lema de «Ni vencedores ni vencidos», formulado por el presidente Lonardi al asumir el gobierno, tenían la esperanza de recoger el legado político del régimen depuesto, negociando con los líderes del sindicalismo peronista. A esta política se opuso desde un principio otro sector que, en nombre de la democracia, se declaró categóricamente contrario a todo trato con los enemigos de la democracia, previsiblemente identificados en los seguidores de Perón. No obstante sus propuestas diferentes, las dos facciones militares tenían una creencia en común, el convencimiento de que el peronismo no sobreviviría como fuerza política después de la caída del régimen que lo había creado. Para los nacionalistas esto significaba encauzar el movimiento y eliminar sus excesos bajo un nuevo liderazgo. Con este propósito, el presidente Lonardi nombró a un abogado sindical peronista al frente del Ministerio de Trabajo. Los destinatarios de estos gestos de conciliación respondieron favorablemente y de esta manera consiguieron poner a salvo sus organizaciones; luego de exhortar a los trabajadores a evitar conflictos acordaron renovar las conducciones de los sindicatos por medio de elecciones supervisadas por el Ministerio de Trabajo.

El proyecto político de los nacionalistas no logró, empero, levantar vuelo. Todo en él despertaba la desconfianza del núcleo mayoritario de la coalición política y militar de la Revolución Libertadora. Varios de los militares nacionalistas habían sido leales al régimen derrocado hasta el último momento; sus consejeros políticos eran destacados intelectuales católicos de tendencias antiliberales. Algunos de ellos intentaron, a su vez, utilizar en beneficio propio las fuerzas que habían apoyado a Perón suscitando comprensiblemente sospechas muy creíbles de una vuelta a la situación política que acababa de concluir. Aún no habían transcurrido dos meses desde el levantamiento armado cuando la presión concertada de militares y políticos provocó, el 13 de noviembre, la dimisión del presidente Lonardi y de sus colaboradores nacionalistas. A partir de allí la revolución habría de seguir su camino bajo el liderazgo del nuevo presidente, el general Pedro Eugenio Aramburu, en busca de la «regeneración democrática» del país.

Esta empresa descansaba en la convicción muy difundida según la cual Argentina había transcurrido los últimos diez años bajo una pesadilla totalitaria. Por tanto, la misión del gobierno era convencer a las masas, engañadas por la demagogia de Perón, de la necesidad de abandonar sus viejas lealtades y unirse, en forma individual, a la familia de los partidos democráticos. En la emergencia, la Revolución Libertadora recurrió a la represión y la proscripción para llevar a cabo su tarea de reeducación política. Después de un intento fallido de huelga general, la CGT y los sindicatos quedaron intervenidos por el gobierno, el Partido Peronista fue disuelto oficialmente y se impuso un decreto que prohibía la utilización de símbolos peronistas e incluso mencionar el nombre de quien había sido y seguía siendo desde el exilio su líder indiscutido.

La firme actitud adoptada frente a los peronistas no se replicó al momento de actuar ante los problemas económicos heredados del régimen anterior. Durante la última parte de su gestión Perón ya había reconocido la necesidad imperiosa de cambiar el rumbo

económico. Las correcciones que introdujo en la política agraria y en el terreno de las inversiones extranjeras señalaron una nueva dirección que sus compromisos políticos le impidieron proseguir. La Revolución Libertadora no tuvo mejor suerte; tropezó con los obstáculos puestos por los conflictos internos del frente antiperonista y también ella dejó las grandes decisiones en manos de las futuras autoridades constitucionales. Una de las primeras iniciativas del presidente Lonardi fue solicitar al doctor Raúl Prebisch —el reputado economista argentino director de la Cepal— que estudiase la situación económica en que se hallaba el país y recomendara una política. El informe de Prebisch soslayó una definición neta al dilema de la nación agraria frente a la nación industrial, disyuntiva que algunos sectores nostálgicos pretendían plantear de nuevo, y abogó por continuar el proceso de industrialización. No obstante y con el fin de resolver el problema del déficit de la balanza de pagos, aconsejó una política de precios favorable a las exportaciones agrícolas.

Las medidas menos controvertidas del programa se adoptaron sin demora. Se devaluó el peso, se desnacionalizaron los depósitos bancarios, el país ingresó en organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y se eliminaron los controles sobre el comercio exterior al tiempo que se disolvía el IAPI. La política relativa al capital extranjero había sido uno de los asuntos más controvertidos en los años de Perón y volvería a serlo nuevamente. La oposición política, habiendo criticado a Perón por la actitud más liberal de su última época, no estaba dispuesta ahora a abandonar sus convicciones nacionalistas e influyó sobre el gobierno militar para que cancelase sus negociaciones en curso con la California Petroleum Company. A resultas de ello cayó la afluencia de inversiones extranjeras.

Las medidas destinadas a estimular la economía agropecuaria fueron en parte neutralizadas por el descenso de los precios internacionales de las exportaciones argentinas. No obstante el mayor volumen de las exportaciones, su valor en dólares aumentó sólo en un 7 por 100 entre 1955 y 1958. Además, la supresión de los controles a la importación provocó una explosión de la demanda de divisas extranjeras, durante mucho tiempo reprimida. Esta presión se observó de forma especial en la demanda de automóviles importados, cuyo volumen se dobló entre 1955 y 1957.

La decisión del régimen militar de convocar elecciones para elegir un nuevo gobierno civil le aconsejó renunciar a cambios bruscos en el equilibrio social, que hubiesen afectado negativamente el proyecto de regeneración democrática de las masas peronistas. Esta preocupación por evitar un fuerte deterioro de los niveles de ingresos limitó el viraje de la economía a favor del sector rural y pospuso el ataque contra los desequlibrios de la estructura productiva. En este marco, los salarios de los trabajadores registraron un aumento y los empresarios respondieron con un alza de los precios. Después de un descenso en los últimos años del régimen de Perón, la inflación volvió a acelerarse y en 1957 el costo de vida subió en un 25 por 100. En ese año se hizo un intento de estabilización que tuvo un éxito moderado pero la mayor parte del tiempo los responsables de la economía estuvieron a la defensiva, manejando como mejor podían la situación. En fin, la contradicción entre sus objetivos económicos y políticos, la diversidad de miras de los miembros del gabinete, entre los que había representantes del mundo de los negocios así como miembros del Partido Radical, imprimieron a la Revolución Libertadora un rumbo económico vacilante y dejó pendientes de solución los problemas que había heredado.

A diferencia de lo que harían futuros gobiernos militares, la presidencia del general Aramburu no reprimió la actividad sindical ni interrumpió la negociación colectiva. Su

plan laboral puso, más bien, el acento en la eliminación de la influencia peronista en el movimiento obrero. En abril de 1956, fue dado a conocer un decreto inhabilitando para el desempeño de cargos gremiales a todos los dirigentes que hubiesen ocupado esas posiciones entre 1952 y 1955. Por medio de la proscripción y también la cárcel las autoridades procuraron purgar a los sindicatos como paso previo a devolverlos a los trabajadores, junto con el ejercicio de sus derechos. Contradiciendo las expectativas oficiales, las elecciones sindicales celebradas a finales de 1956 y principios de 1957 marcaron el comienzo del retorno del peronismo.

La decisión de participar en esas elecciones fue la ocasión para el estallido de un primer conflicto entre Perón y la nueva generación de dirigentes sindicales peronistas. Desde su exilio, Perón ordenó la abstención y el reconocimiento como autoridades legales de las anteriores a 1955, reunidas en una central obrera clandestina. Desoyendo esas instrucciones, la camada de dirigentes surgida después de 1955 eligió participar y logró el control de importantes sindicatos industriales, levantando por toda plataforma electoral su identidad peronista. Durante 1957 acciones más concertadas siguieron a las huelgas sectoriales típicas de 1956 y en los meses de junio y julio dos huelgas generales volvieron a reponer la presencia del sindicalismo peronista en el centro del escenario político.

El debut político de estas nuevas conducciones gremiales tuvo lugar en el congreso convocado por el gobierno en agosto de 1957 para normalizar a la CGT. Una alianza de peronistas y comunistas logró la mayoría de los escaños y ello provocó la suspensión de las deliberaciones. Los delegados peronistas en el fallido congreso se agruparon luego en lo que se llamó las «62 Organizaciones» y bajo este nombre ingresaron como un actor central a la vida política argentina.

Los avances realizados por el sindicalismo peronista eran, aunque firmes, todavía limitados en comparación con el retroceso sobre las posiciones ocupadas en el pasado inmediato. Si hasta 1955 la incorporación política de la clase obrera organizada había sido continua, ahora entre ellas y las instituciones se había abierto un abismo. En estas condiciones, la única opción que parecía viable era replegarse sobre su identidad, sobre la defensa de sus símbolos y creencias y radicalizar sus luchas. Perón compartió en un principio esa actitud, desde el exilio en Paraguay, Panamá y Venezuela. Había, empero, otro camino, que comenzó a delinearse al compás de la crisis del principal partido de la coalición antiperonista, el Partido Radical.

El antiguo partido de Yrigoyen no había salido incólume de la traumática experiencia de 1946. Luego de la derrota electoral, una de las facciones internas, el ala intransigente, desplazó progresivamente a los viejos líderes moderados, demasiado asociados al sesgo conservador que tomó la Unión Democrática. En 1954 lograron elegir presidente del Comité Nacional a uno de los suyos, Arturo Frondizi, quien ese mismo año dio a conocer en su libro *Petróleo y política* un mensaje de fuerte tono nacionalista y antiimperialista. Mientras que la facción moderada rechazaba abiertamente el régimen peronista, los intransigentes trataron de ubicarse a su izquierda, cuestionando ya no sus objetivos, sino su debilidad para encararlos, en particular, la política hacia el capital extranjero y las relaciones internacionales.

Derrocado Perón, la suerte de la política de desperonización de la Revolución Libertadora dependía de que el frente democrático se mantuviera unido detrás de la condena de Perón y su legado. En esas condiciones cuando se reabriera el juego electoral a los seguidores de Perón no les habría quedado otra opción que sumarse a los partidos políticos tradicionales. Pero ello no fue lo que, en definitiva, ocurrió. Desde los primeros días del

gobierno del presidente Aramburu, el Partido Radical se alineó en el campo de la oposición con el fin de presentarse como el nuevo paladín de los intereses nacionales y populares. Así, Frondizi denunció la política económica del régimen, caracterizándola como un plan orquestado por la oligarquía y el imperialismo y, para ganarse las simpatías de los obreros peronistas, exigió el fin de las persecuciones y la preservación de las estructuras sindicales previas. El objetivo de la estrategia de Frondizi pronto resultó obvio a los ojos de todos: convertirse en el heredero de la Revolución Libertadora y ser la alternativa políticamente viable para las masas peronistas proscritas. Para ocupar ese lugar primero debía encontrar apoyos dentro del Partido Radical, donde sus actitudes despertaban las justificadas suspicacias de los sectores moderados. Al cabo de varios meses dominados por los conflictos internos, en noviembre de 1956 se reunieron los congresales del partido a fin de escoger candidatos a las próximas elecciones presidenciales. Disconformes con el trámite de la asamblea los sectores moderados y una facción de los intransigentes decidieron abandonarla, pero Frondizi se las arregló para conservar el quórum necesario y ser propuesto candidato a la primera magistratura. Poco después la división adquirió carácter oficial: en enero de 1957 los sectores disidentes se unieron bajo el nombre de Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), mientras el sector victorioso en la convención del partido se encuadró detrás de la sigla Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI).

La crisis radical tuvo repercusiones en las filas del gobierno, donde las maniobras políticas de Frondizi eran seguidas con preocupación. En un gesto francamente favorable a la UCRP, cuyo líder más importante era Ricardo Balbín, el presidente Aramburu le ofreció tres puestos en el gabinete, entre ellos la cartera clave del Ministerio del Interior. Con esta decisión dejó claro dónde estaba para él el mayor peligro que se cernía sobre el futuro de la Revolución Libertadora, pero, a la vez, fue una confesión implícita de que no podía afrontarlo con sus propias fuerzas. Quienes mejor expresaban los intereses y aspiraciones del gobierno militar, los sectores políticos conservadores, no contaban mucho desde el punto de vista electoral. Este fenómeno, que sería una de las constantes de la vida política argentina a partir de 1955, indujo a los militares a apoyar al partido de Balbín, con cuya retórica yrigoyenista tenían poco en común. Así pues, el conflicto entre el peronismo y el antiperonismo se libraría detrás de los hombres y las tradiciones del, ahora fragmentado, Partido Radical.

La primera de las confrontaciones para las cuales se estaban preparando los argentinos tuvo lugar en julio de 1957. En esa fecha, el gobierno militar convocó a elecciones para la asamblea constituyente con el fin de dar carácter oficial a la revocación de la reforma constitucional promulgada por Perón en 1949; el otro objetivo complementario era medir la importancia electoral de las diversas fuerzas políticas antes de llamar a las elecciones presidenciales. Durante la campaña electoral Frondizi hizo lo imposible tanto por atraer al electorado peronista como para neutralizar la campaña en favor del voto en blanco organizada por los partidarios de Perón. Los resultados electorales de 1957 indicaron que el número de votos en blanco era mayor que los recibidos por cualquiera de los demás partidos. Sin embargo, los 2.100.000 votos en blanco eran menos de la mitad del número de sufragios conseguidos por los peronistas tres años antes. Con una pequeña diferencia, la UCRP se ubicó en segundo lugar mientras el partido de Frondizi recibía 1.800.000 votos; los votos que obtuvieron los partidos Conservador y Socialista apenas pasaban del medio millón. A pesar de haber logrado un considerable apoyo electoral, la UCRI debió admitir el fracaso de su política de cooptación del electorado peronista.

Cuando la Asamblea Constituyente inició sus deliberaciones, los representantes de la UCRI cumplieron su promesa de boicotearla. Muy pronto les siguieron los representantes de otros partidos minoritarios; incluso una facción de la UCRP decidió retirarse. Desde un comienzo las recriminaciones mutuas entre los radicales y los conservadores dominaron las sesiones de la asamblea. En este ambiente, escasamente cooperativo, las reformas a la Constitución de 1853, otra vez en vigencia, fueron pocas y limitadas. La Asamblea Constituyente pronto perdió su importancia y los partidos se entregaron de lleno a hacer campaña para las próximas elecciones presidenciales.

Mientras tanto, el gobierno militar había ido perdiendo el control de la situación económica. Uno tras otro, sus ministros de Economía —cuatro en el plazo de tres años— se revelaron incapaces de detener el alza de los precios o atraer inversiones extranjeras. Una absorbente obsesión ganó entonces a los líderes del gobierno: entregar cuanto antes el poder a las futuras autoridades constitucionales. Ello no implicó que renunciaran a influir sobre quienes habrían de sucederlos. El apoyo oficial se volcó sin disimulos a favor de la candidatura de Balbín, quien fue convocado a defender las banderas del antiperonismo, a pesar de sus esfuerzos por presentarse como político progresista.

El futuro político de Frondizi, en cambio, no podía ser más incierto. El electorado peronista no se había mostrado receptivo a sus tentativas de acercamiento, a la vez que los sectores antiperonistas parecían tomarlas demasiado en serio. En un esfuerzo por romper su aislamiento, Frondizi se movió pragmáticamente en varias direcciones. Las elecciones para la Asamblea Constituyente habían puesto claramente de manifiesto la vitalidad que conservaba el movimiento proscrito; de este modo, si las masas peronistas no se mostraban dispuestas a escuchar, entonces era necesario negociar en forma directa con Perón. Envueltos en gran secreto, emisarios de Frondizi viajaron a Caracas, donde el líder exiliado vivía bajo la protección del dictador Marcos Pérez Jiménez, y le prometieron poner fin a las proscripciones políticas y restaurar las leyes sindicales vigentes durante su pasada gestión, a cambio de que apoyase al candidato de la UCRI.

Mientras se producían estas negociaciones, Frondizi entró de llenó al debate público sosteniendo la tesis de que el dilema argentino no pasaba por escoger entre peronismo y antiperonismo, como afirmaban los líderes de la Revolución Libertadora; la verdadera disyuntiva nacional estaba entre industrialización y subdesarrollo. Levantando esta consigna, llamó a la formación de un frente nacional y popular integrado por los sectores obreros, la burguesía nacional, el ejército y la Iglesia. La ideología de esta nueva alianza de clases, convocada en nombre del desarrollo económico y la integración política, fue la obra de un grupo de intelectuales disidentes de izquierda, liderado por Rogelio Frigerio, que rodeó al candidato de la UCRI y relegó a un segundo plano a los militantes del partido.

Esta convergencia entre intelectuales y dirigentes políticos constituía toda una novedad en la vida política reciente y fue acentuada por la propia personalidad de Frondizi. Más un maestro que un político, el jefe de la UCRI adoptó un lenguaje árido y tecnocrático, sin hacer concesión alguna a la tradicional retórica política que dominaba Balbín, su rival en la carrera hacia la presidencia. Esa imagen de racionalidad, el intento mismo de modificar los términos del conflicto político que dividía al país, tuvo un efecto positivo en las clases medias modernas y cautivó a la nueva generación que había alcanzado la mayoría de edad después de 1955. A estas fuerzas, Frondizi procuró sumar apoyos más decisivos. En un intento de ganar cierta influencia en el ejército, hizo contactos con el sector nacionalista militar desplazado en noviembre de 1955 con la renuncia del ge-

neral Lonardi; al mismo tiempo se esforzó por apaciguar a la opinión pública conservadora declarándose partidario de la postura de la Iglesia a favor de la libertad de enseñanza y contra el divorcio. La clave fundamental de esta compleja operación política estaba, sin embargo, en manos de Perón, quien a dos años y medio de su derrocamiento continuaba siendo el árbitro del equilibrio político argentino.

Finalmente, desde la República Dominicana, donde el general Trujillo le brindó hospitalidad al caer la dictadura de Pérez Jiménez en Venezuela, Perón abandonó su postura abstencionista y se declaró francamente en favor del voto afirmativo por la candidatura de Frondizi. El 23 de febrero de 1958 las masas peronistas acudieron a las urnas siguiendo las instrucciones del caudillo exiliado. Y doce años después de 1946 volvieron a decidir el resultado de los comicios, premiando ahora el virtuosismo político de Frondizi con 4.100.000 votos frente a los 2.550.000 que obtuvo Balbín. En el cómputo electoral se registraron también unos 800.000 votos en blanco, certificando la existencia de un sentimiento de alienación y resistencia política que ni siquiera las órdenes de Perón habían logrado alterar.

La presidencia de Arturo Frondizi, 1958-1962

Aunque la victoria de Frondizi había sido arrolladora, su significado distaba mucho de ser claro. El júbilo con que los partidarios de Perón celebraron los resultados de los comicios aclaró buena parte de los interrogantes al identificar al verdadero artífice de la victoria. Ello no hizo más que crear un extendido malestar en los círculos militares. Sectores del ejército y de la marina insinuaron la posibilidad de no reconocer las credenciales del candidato elegido con los votos peronistas. Pero el presidente Aramburu se apresuró a felicitar a Frondizi el mismo día de su triunfo y, con su gesto, bloqueó esa alternativa y articuló los apoyos necesarios para hacer honor a la palabra de los revolucionarios de 1955 de encaminar al país hacia la democracia.

Las elecciones de 1958 pusieron fin al optimismo con que las fuerzas armadas habían emprendido la tarea de desmantelar las estructuras del régimen peronista. Frente a una realidad política que se resistía al cambio, optaron por respetarla oficialmente y se replegaron a sus cuarteles para desde allí influir sobre la futura administración. En estas condiciones, la que habría de emerger sería una democracia tutelada.

Con la resistencia apenas disimulada de los militares y la franca oposición de la UCRP, que había visto desvanecerse una victoria segura, el presidente electo se dispuso a cumplir las numerosas promesas hechas durante la campaña electoral. Si en sus cálculos había contemplado la posibilidad de institucionalizar la coalición victoriosa en un movimiento político que trascendiera sus antiguas diferencias, esa fue una fantasía de corta duración. La naturaleza contradictoria de las aspiraciones de quienes lo habían votado era muy poco apropiada para semejante proyecto. No obstante, lo que lo hizo, en definitiva, imposible fue la desconfianza que rodeaba a la persona de Frondizi, compartida incluso por los aliados que reclutara en su trayectoria al poder. Frondizi justificó con creces esa desconfianza cuando, al asumir la presidencia el 1 de mayo, reveló a amigos y adversarios las principales líneas de su plan político.

Las medidas iniciales del nuevo presidente estuvieron dirigidas a saldar su deuda con Perón: la revocación del decreto que prohibía las actividades peronistas; la promulgación de una ley de amnistía; la anulación de un decreto, promulgado en los últimos tra-

mos del gobierno militar, que había entregado la CGT a un grupo de sindicalistas no peronistas; la devolución de varios sindicatos importantes intervenidos por el gobierno a dirigentes peronistas; el restablecimiento del sistema de monopolio sindical vigente hasta 1955; y un aumento general de salarios. La revisión de la política antiperonista de la Revolución Libertadora se detuvo antes de llegar a un capítulo crucial: el decreto que disolviera el Partido Peronista no fue anulado, por lo que los peronistas, aunque podían volver a actuar y difundir sus ideas, seguían sin poder concurrir a las elecciones con sus propias banderas y sus candidatos.

Esta política de conciliación con el peronismo suscitó las denuncias y acusaciones de grupos antiperonistas civiles y militares, que vieron en ella la confirmación de sus peores temores. En agosto hubo una reacción igualmente hostil en las filas de la coalición vencedora cuando Frondizi decidió autorizar la concesión de títulos académicos por las universidades privadas. La nueva legislación, concebida por el anterior gobierno militar pero abandonada luego para evitar conflictos, figuraba entre las promesas hechas por Frondizi a la Iglesia. La autorización de la enseñanza religiosa en un campo hasta entonces reservado al estado conmovió creencias muy arraigadas en el movimiento estudiantil y reavivó los sentimientos anticlericales en segmentos importantes de las clases medias. Grandes multitudes ocuparon las calles para defender la tradición laica al tiempo que la opinión católica hacía lo mismo demandando la libertad de enseñanza. Finalmente, el Congreso aprobó la controvertida iniciativa y puso fin al conflicto pero no a la hostilidad que desde entonces el gobierno encontraría en las filas del movimiento estudiantil.

La medida que tuvo las mayores repercusiones se conoció el 25 de julio cuando Frondizi anunció el lanzamiento de la «batalla del petróleo». El ex intelectual nacionalista sorprendió a la opinión pública al comunicar haber firmado varios contratos con compañías extranjeras para la extracción y la explotación de petróleo con estos argumentos:

> El principal obstáculo al avance del país es su extrema dependencia de la importación de combustibles y acero. Esta dependencia debilita nuestra capacidad de autodeterminación y pone en peligro nuestra soberanía, especialmente en el caso de una crisis armada a escala mundial. De hecho, Argentina importa alrededor del 65 por 100 del combustible que consume. De los 14 millones de metros cúbicos consumidos en 1957, aproximadamente 10 millones procedían del extranjero. Argentina se ha visto obligada a convertirse sencillamente en exportadora de materias primas, que se intercambian por petróleo y carbón. El país trabaja para pagar el petróleo importado, petróleo que tenemos bajo nuestros propios pies. Argentina no puede continuar en este camino, que se ha convertido en una peligrosa pendiente hacia la dominación.[5]

Con esta iniciativa Frondizi retomó el camino que el régimen peronista había intentado explorar, con escasa convicción, en sus últimos días. Ahora, al igual que entonces, el objetivo consistía en reducir la demanda de petróleo, bienes de capital y bienes intermedios que tanto pesaban en el déficit de la balanza de pagos. La «batalla del petróleo» habría de ser el comienzo de un nuevo intento por avanzar en la substitución de importaciones a los efectos de potenciar la industria básica y construir una estructura industrial

5. Arturo Frondizi, *Mensajes presidenciales*, Buenos Aires, 1978, p. 133.

más integrada. El proyecto auspiciado por el principal consejero de Frondizi, Rogelio Frigerio, comportaba una marcha forzada hacia la industrialización, por cualquier medio y a cualquier costo. A pesar del crecimiento registrado en la industria liviana desde mediados de los años treinta, Argentina continuaba siendo un país productor de alimentos e importador de combustible, maquinaria e insumos para las manufacturas locales. Según Frigerio, la causa del subdesarrollo y la dependencia de Argentina estaba en la posición que ocupaba el país dentro de la división internacional del trabajo. En consecuencia, el estímulo a la industrialización, en particular, a la producción de acero, complejos petroquímicos y refinerías de petróleo, modificaría el patrón de desarrollo basado en la exportación de materias primas y, por ende, habría de ser el factor clave para el logro de la liberación nacional.

El viejo sueño de la autarquía económica alentado por los militares durante la Segunda Guerra Mundial reaparecía formulado en un nuevo lenguaje. El proceso de acumulación de capital había tropezado entonces con las urgencias políticas del régimen peronista, que optó por una política de industrialización más limitada y compatible con la redistribución del ingreso. Colocado ante la misma ecuación, Frondizi decidió financiar el esfuerzo industrializador acudiendo a los capitales extranjeros. Esta propuesta le permitió sacar partido de un fenómeno novedoso en América Latina: el aumento en el flujo de las inversiones de las compañías multinacionales en las industrias locales. Al igual que otros en la región, el gobierno argentino ofreció a los inversores un mercado cerrado por altas barreras proteccionistas, con óptimas posibilidades de expansión, garantizadas por una demanda preexistente y un control oligopólico de sus condiciones de operación.

Para justificar este proyecto heterodoxo sin abandonar su adhesión al nacionalismo, Frondizi sostuvo que el origen del capital no era importante en la medida que éste se invirtiera, con la apropiada dirección del gobierno, en áreas de importancia estratégica para el desarrollo nacional. Los prejuicios contrarios al capital extranjero —argumentó— sólo servían para consolidar la estructura de subdesarrollo al dejar el petróleo bajo tierra y postergar la integración del aparato industrial.

Mientras maduraban los frutos de la nueva estrategia, y consciente de la fragilidad política del poder que había recibido, otorgó un aumento general de salarios apenas unos días después de tomar posesión del cargo. A esta medida le siguió una mayor flexibilidad de la política monetaria y fiscal, todo lo cual agravó la situación económica y preparó las condiciones para una grave crisis inflacionaria y de balanza de pagos. Las señales premonitorias de una crisis inminente no parecieron alarmar al presidente ni a sus consejeros económicos, ocupados como estaban en ganarse la buena voluntad de los peronistas para su estrategia económica.

Hablar de peronismo era entonces hablar de los dirigentes sindicales. Con Perón en el exilio y con la ausencia de uun partido legalizado, las organizaciones sindicales se transformaron en los portavoces naturales de las masas peronistas. Este deplazamiento de la representación del movimiento político hacia los dirigentes sindicales habría de tener importantes consecuencias en la vida institucional del país. En el corto plazo, le permitió al gobierno negociar por ejemplo una nueva ley de Asociaciones Profesionales en sintonía con sus intereses a cambio de la neutralidad sindical ante el abandono de aspectos del programa del 23 de febrero que eran, en todo caso, los mismos que el propio régimen peronista había intentado archivar en sus últimos días. El acercamiento del sindicalismo peronista y el gobierno duró muy poco sin embargo.

A pesar de los esfuerzos hechos desde ambas partes por evitarla, a finales de 1958 estalló la crisis. En el mes de septiembre se prorrogaron por un año más los contratos laborales, lo que entrañaba un virtual congelamiento de salarios, al tiempo que trascendió que estaba en estudio la regulación del derecho a la huelga. Esto era más de lo que las 62 Organizaciones estaban dispuestas a tolerar sin decir nada; y a mediados de octubre decidieron contra su reciente aliado una primera huelga general. En su manejo de la cuestión sindical el gobierno se movió en medio de presiones contrapuestas. Cada medida destinada a apaciguar a los sindicatos peronistas provocaba la alarma de sus adversarios civiles y militares. Frente a este dilema, Frondizi creyó encontrar una salida complementando la búsqueda de una tregua laboral con gestos ejemplares revestidos de firmeza política. La huelga de trabajadores del petróleo en Mendoza fue un primer ensayo de esta compleja estrategia. Argumentando que el conflicto formaba parte de un complot insurreccional, Frondizi impuso la ley marcial durante treinta días y puso en prisión a numerosos militantes obreros. La réplica de las 62 Organizaciones fue la convocatoria a una nueva huelga general de cuarenta y ocho horas. Por un momento pareció que el enfrentamiento entre el gobierno y los sindicatos era inevitable. No obstante, la ruptura no se produjo y a ello contribuyó la voluntad acuerdista de las 62 Organizaciones, reluctantes a desestabilizar un orden constitucional en el que esperaban consolidar sus posiciones corporativas.

La audacia de Frondizi no quedó limitada al abandono de las causas ideológicas con las que se había identificado durante tanto tiempo. Trató asimismo de modificar la relación de fuerzas dentro del estamento militar para disminuir la influencia de los sectores que le eran hostiles. Para ese atrevido intento buscó el respaldo de los oficiales nacionalistas y de quienes habían sido excluidos del servicio activo en las recientes purgas internas. A principios de septiembre el presidente y su secretario de la fuerza aérea intentaron reincorporar a un oficial que Aramburu había dado de baja en 1957. La resistencia ofrecida por el grueso de los jefes y oficiales provocó un estado de rebelión en la fuerza aérea que no desapareció hasta que el presidente retiró su controvertida decisión y reemplazó a su secretario. Al precio de un grave debilitamiento de su autoridad, Frondizi debió reconocer que la estabilidad de su gobierno dependía del mantenimiento de la distribución del poder heredada dentro de la corporación militar.

Por su parte, los jefes militares argentinos reaccionaron redoblando su vigilancia sobre las actividades del gobierno. Vocero de sus inquietudes fue el ex presidente general Aramburu, quien, al tiempo que reiteraba el respaldo al orden constitucional, reclamó a Frondizi la destitución de su eminencia gris, Rogelio Frigerio. En su cargo de Secretario de Relaciones Socioeconómicas, Frigerio despertaba una profunda desconfianza en los círculos militares debido a sus orígenes izquierdistas, a su ascenso político al margen de las estructuras partidarias y el papel que desempeñaba en las negociaciones con los peronistas. Inicialmente el presidente pareció acceder a esa demanda y el 10 de noviembre relevó a Frigerio de sus funciones oficiales; sin embargo, exhibiendo esa duplicidad que tanto enfurecía a sus enemigos, poco más tarde lo reincorporó por la puerta de atrás como miembro de su círculo íntimo.

En estas circunstancias, comenzaron a circular rumores insistentes de golpe de estado. La presunta existencia de un pacto secreto entre Frondizi y Perón en 1958, denunciada por los partidos opositores y negada con escaso éxito por el gobierno, agregó una nueva y más profunda duda sobre la estabilidad del gobierno. La incertidumbre reinante acerca de las verdaderas intenciones de Frondizi convirtió la hipótesis de un levanta-

miento armado en una alternativa plausible. El clima de conspiración que conociera el país en vísperas de la caída de Perón volvió a apoderarse de la vida política. Y, como entonces pudo escucharse, ahora a través de la palabra de Balbín, la encendida defensa de la revolución como un derecho natural de toda sociedad ante el peligro de una amenaza totalitaria. La campaña de la oposición civil contra Frondizi tropezó, sin embargo, con los escrúpulos de los militares, todavía indecisos acerca de si debían o no clausurar el incipiente experimento constitucional. A la vista de este estado de cosas, los líderes de las 62 Organizaciones decidieron suspender la huelga general de noviembre. Aunque de Frondizi sólo habían recibido promesas, optaron por frenar la movilización de los trabajadores a fin de no dar a los militares nuevas excusas para tomar el poder. La continuidad de la tregua entre el gobierno y los sindicatos requería, empero, que ambos pudiesen controlar sus propias decisiones. Pronto resultó evidente que ni uno ni otros estaban en condiciones de hacerlo.

El 29 de diciembre fue anunciado el plan de estabilización acordado con el FMI con el propósito de obtener la asistencia finanaciera necesaria para aliviar la crisis de la balanza de pagos heredada y agudizada aún más por la propia gestión de Frondizi. Sus medidas principales incluyeron una más rígida política monetaria, estímulos a las exportaciones y a las nuevas inversiones y la abolición de los sistemas de controles y subvenciones oficiales. Sus consecuencias inmediatas fueron previsibles. Los salarios cayeron un 25 por 100 y el PBI descendió en un 6,4 por 100. Después de la unificación de los tipos de cambio hubo una devaluación del 50 por 100, lo que provocó un incremento de precios de tales proporciones que hacia finales de 1959 la tasa de inflación duplicaba la del año anterior. En términos reales la devaluación terminó siendo del 17 por 100 y contribuyó a transformar el déficit comercial de 1958 en un modesto superávit en 1959.

Las negociaciones con los sindicatos no tenían cabida en la nueva política económica. Pero el enfrentamiento ocurrió mucho antes de que sus efectos se hicieran sentir plenamente. El incidente que lo precipitó fue la decisión de Frondizi de utilizar la fuerza para desalojar a los obreros del frigorífico Lisandro de la Torre, que habían ocupado las instalaciones en protesta contra su próxima privatización. Al ordenar la intervención del ejército Frondizi clausuró su política de acercamiento con el sindicalismo y contrajo una deuda con los militares. De allí en más se ocupó de satisfacer las exigencias de los altos mandos. En los meses siguientes fue revisada la política laboral, el ministro de Trabajo (ex líder obrero y colaborador de Frigerio) dimitió, se suspendieron las elecciones sindicales previstas y varios sindicatos importantes de los que poco antes se habían hecho cargo líderes peronistas volvieron a ser intervenidos.

El nuevo rumbo político no se limitó a la política laboral. Adicionalmente, Frondizi hizo otros gestos para aplacar a los militares: en abril prohibió las actividades del Partido Comunista, expulsó a varios diplomáticos soviéticos y despidió del gobierno a estrechos colaboradores de Frigerio, quien otra vez presentó la renuncia. Estos gestos no bastaron para ponerlo a salvo de una nueva crisis política cuando Perón, en junio de 1959, y confirmando las sospechas de muchos, distribuyó a la prensa en Santo Domingo, adonde estaba radicado, copias de su pacto con Frondizi en vísperas de las elecciones de 1958. Disgustado con su antiguo aliado, Perón ofrecía así un nuevo pretexto a los sectores antiperonistas y antifrondizistas para poner en cuestión la lealtad de los militares a las autoridades constitucionales. Las desmentidas de Frondizi no convencieron a nadie. En el cuarto aniversario del levantamiento antiperonista del 16 de junio de 1955, un grupo de militares retirados se trasladó en avión a Córdoba para ponerse al frente de una rebe-

lión de las tropas locales. La intentona golpista no tuvo repercusión alguna. A pesar de su postura crítica hacia las actitudes y la política de Frondizi, el alto mando militar prefería aún evitar el recurso a medidas extremas.

El desenlace de la crisis de junio de 1959 fue otro e inesperado viraje de Frondizi. Con el fin de mejorar su deteriorada imagen en los círculos de poder, promovió una vasta reorganización del gabinete. El 24 de junio ofreció a Álvaro Alsogaray, un crítico persistente de su gobierno, las carteras de Economía y Trabajo. Ferviente defensor de la empresa privada y la economía de mercado, Alsogaray parecía un candidato imposible para Frondizi, que con esta decisión dio otra prueba más de la falta de escrúpulos políticos que alarmaba a sus partidarios y sorprendía a sus enemigos. Ciertamente, las credenciales de Alsogaray eran las más apropiadas para llevar tranquilidad a la jerarquía militar y poner en práctica el plan de austeridad acordado con el FMI.

Bajo las directivas de este plan, 1959 fue un año de fuerte recesión económica. Argentina nunca había experimentado una tentativa de tal envergadura por llevar a la práctica las recetas monetaristas. A la drástica disminución de la liquidez general de la economía se sumó el incremento rápido del costo de vida provocado por la eliminación de los controles de precios. Los sindicatos no demoraron su respuesta y lanzaron una ola de movilizaciones en gran escala. La ofensiva sindical se estrelló sin embargo contra la sólida defensa que secundó la política económica de Frondizi. El mundo de los grandes negocios y el estamento militar silenciaron sus reservas ante un gobierno de origen tan espurio y a la hora de la confrontación le dieron todo su apoyo. La mayoría de las huelgas fue derrotada, un gran número de militantes sindicales preso, y los principales gremios intervenidos.

Los salarios experimentaron una caída del 30 por 100 —que tardarían diez años en recuperar— devolviendo a las empresas los incentivos postergados durante la década de distribucionismo peronista. El colapso de las huelgas de 1959 y 1960 cerró el ciclo de movilizaciones obreras iniciado en 1956. Los días-hombre perdidos a causa de las huelgas fueron más de 10 millones en 1959, casi 1,5 millones en 1960 y sólo 268.000 en 1961. Bajo los efectos de la represión y la penuria económica comenzó un proceso de desmovilización y desmoralización de los militantes obreros que habían sido el núcleo del renacimiento del sindicalismo peronista.

La sujeción de su política económica al monetarismo ortodoxo recomendado por Alsogaray no libró al presidente de nuevas presiones militares. Desde mediados de 1959 hasta marzo de 1962 Frondizi debió gobernar bajo la atenta supervisión de los altos mandos, que actuaron convencidos de que bastaba con presionar al presidente para extraer de él las políticas que consideraban adecuadas: no era necesario ni deseable apartarle del poder. La figura más sobresaliente en el ejercicio de esta omnipresente tutela fue el general C. Toranzo Montero, designado comandante en jefe del ejército después de la crisis de junio de 1959. En sus nuevas funciones Toranzo Montero incorporó al alto mando hombres de su confianza que, como él, temían por la suerte de los ideales de la Revolución Libertadora. Con esta preocupación no tardó en quedar enfrentado con el secretario de Guerra de Frondizi, quien, a su turno, le ordenó abandonar su puesto. Por toda respuesta, Toranzo Montero se declaró en rebeldía. Durante los días 3 y 4 de septiembre el país se mantuvo en vilo, esperando la batalla entre los tanques desplegados por ambos bandos por todo el centro de Buenos Aires. El choque fue evitado al acceder Frondizi a las exigencias del general rebelde y sacrificar a su secretario de Guerra. Con gran consternación del partido gobernante, a partir de aquel momento Frondizi tuvo que convivir

con un caudillo militar cuya autoridad provenía precisamente de su exitoso desafío a los poderes del presidente.

Las preocupaciones del ejército liderado por Toranzo Montero reflejaban fielmente el nuevo clima político creado por la influencia de la revolución cubana. En un principio la prensa antiperonista interpretó el triunfo de Fidel Castro en 1959 como otra manifestación de la cruzada democrática que había derrocado a Perón. Luego, tras la rápida radicalización del régimen de La Habana y el deterioro de sus relaciones con Estados Unidos, esa actitud positiva dejó paso a una alarma creciente frente al flamante modelo de revolución latinoamericana. Debido a su reciente estadía en Washington como delegado argentino ante la Junta de Defensa Interamericana, Toranzo Moreno se encontraba en una ventajosa posición para encarnar las inquietudes de los círculos militares del continente. En sintonía con ellas encaró una reorganización del ejército con vistas a su participación en una futura guerra antirrevolucionaria.

En marzo de 1960 Frondizi capituló ante las demandas de los militares y puso en marcha el Plan Conintes, que asignaba el control de la lucha antiterrorista a las fuerzas armadas, subordinaba las policías provinciales al control de aquéllas y autorizaba el juzgamiento de civiles por los tribunales militares. La intrusión del poder militar en áreas reservadas a la jurisdicción civil fue el origen de previsibles conflictos. Así, el comandante militar de la región de Córdoba acusó al gobernador local de complicidad con el terrorismo y exigió su destitución. Frondizi cedió una vez más y obligó a sus seguidores en el Congreso a decretar la intervención de la provincia de Córdoba.

Esta y otras manifestaciones de la progresiva capitulación del gobierno frente a las presiones militares indujeron a Toranzo Montero a dar un paso más y desafiar de manera abierta la autoridad de Frondizi. En octubre de 1960 el alto mando del ejército dio a conocer un memorándum donde acusaba a las autoridades de tolerar la presencia comunista en las instituciones culturales y educacionales, de manipular el resentimiento de las masas peronistas contra las fuerzas armadas y de administrar las empresas estatales de manera corrupta e ineficiente. Como era de esperar, esta sucesión de planteos militares hizo cundir un generalizado temor por el precario equilibrio sobre el que descansaba el gobierno. Fue entonces cuando Frondizi buscó y encontró formas de explotar astutamente ese sentimiento colectivo para reforzar su permanencia en el poder. Con ese objetivo procuró persuadir a la opinión pública de que la alternativa a su gobierno era el inevitable deslizamiento del país hacia la guerra civil. A fin de volver creíbles sus advertencias, comenzó por levantar las restricciones que pesaban sobre los sindicatos, inició negociaciones para la normalización de la CGT y permitió una mayor libertad a las actividades del movimiento peronista. Frondizi esperaba que la amenaza en ciernes generada por esas medidas volcara en su beneficio a los sectores antiperonistas y restituyera así a su autoridad la popularidad necesaria para resistir la presión de sus enemigos civiles y militares.

A principios de 1961 el presidente maniobró con éxito en la búsqueda de mayor autonomía cuando consiguió librarse de Toranzo Montero. Después de tres años difíciles en el poder, Frondizi dispuso ahora de un poco más de libertad para escoger los rumbos de su gobierno. Sin dar explicación alguna, destituyó a Alsogaray, quien no obstante haber mostrado un inesperado pragmatismo nunca había sido bien acogido en el gabinete de Frondizi. La decisión constituyó antes que nada una manifestación de autoridad porque el reemplazante de Alsogaray, otra figura del mundo financiero local, se abstuvo de hacer grandes cambios en la política económica y mantuvo los acuerdos con el FMI. Al

cabo de la aguda depresión de 1959, la tasa de crecimiento de la economía alcanzó un 7 por 100 en 1960 y 1961, motorizada por el flujo de inversiones. Debido a la contención de los salarios y la austera política fiscal, el consumo se mantuvo estable, pero esto fue holgadamente compensado por la movilización de capitales alentada por el nuevo ciclo de sustitución de importaciones. Gracias al incremento de las inversiones en los mercados de automóviles, tractores, productos químicos pesados, acero y petróleo, todos sectores muy protegidos, la expansión de la demanda global hizo posible la reducción de la capacidad ociosa generada por la recesión de 1959.

El éxito del programa de reactivación no fue independiente del respaldo de las finanzas internacionales. El financiamiento del *boom* inversionista provino del ahorro externo, ya fuera por medio de empréstitos a corto o largo plazo, o de la inversión directa. El recurso al endeudamiento externo permitió superar las restricciones a la capacidad de importar derivadas del pobre desempeño de las exportaciones. El flujo de fondos externos facilitó asimismo el otorgamiento de créditos al sector privado sin comprometer los objetivos de la política monetaria acordada con el FMI.

Inicialmente, la recuperación económica vino acompañada de una pronunciada reducción de la inflación. Al momento de la designación de Alsogaray los precios aumentaban a razón de un 127 por 100 anual; en abril de 1961, al dejar Alsogaray su cargo, habían descendido hasta quedar en 9,5 por 100. Su sucesor aseguró la continuidad de la política económica en curso. No pudo impedir, sin embargo, que los precios subieran en un 21 por 100 en enero de 1962, cuando, en vísperas de las elecciones, Frondizi decidió flexibilizar el programa de austeridad. Las fluctuaciones experimentadas tanto en el terreno económico como en la vida política tenían por telón de fondo un contexto nacional altamente sensible debido a la mayor gravitación de los capitales extranjeros. El mantenimiento de la confianza de los inversores extranjeros requería de un clima de tranquilidad política que Frondizi no estaba en condiciones de garantizar en forma duradera.

La política exterior fue el segundo frente donde el líder de la UCRI trató de sacar partido de su mayor libertad de acción, adoptando una línea independiente en el tratamiento de la cuestión cubana. En agosto de 1960, en un encuentro de ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos celebrado en Costa Rica, Frondizi definió su postura ante las nuevas circunstancias creadas por la revolución cubana. En aquella ocasión dio expresas instrucciones a la delegación argentina para que, al tiempo que condenaba la amenaza comunista, llamase la atención de los Estados Unidos sobre el estado de subdesarrollo de América Latina. En su visión de los problemas de la región, la pobreza y la subversión iban de la mano, y, por lo tanto, la lucha contra el comunismo debía ser indisociable de la lucha contra el subdesarrollo, como, por otra parte, John F. Kennedy lo había destacado al lanzar la Alianza para el Progreso. Frondizi utilizó este argumento para solicitar ayuda económica de Estados Unidos y justificar una cierta independencia relativa en el conflicto entre Washington y Fidel Castro. En marzo de 1961 Argentina ofreció sus buenos oficios para facilitar un entendimiento, pero su intervención fue rechazada, mereciendo además la severa condena de los sectores antifrondizistas. Un mes más tarde, Frondizi dio nuevos pretextos a sus críticos al firmar un tratado de amistad con Brasil. La postura francamente neutralista de Jânio Quadros, el presidente brasileño, frente a la rivalidad que oponía a norteamericanos y soviéticos y sus simpatías por Cuba sacudieron la relativa calma que reinaba en los cuarteles militares. En estos ambientes la única actitud admisible era la oposición abierta y firme a Fidel Castro, por lo que cada gesto oficial de la ambigüedad a ese respecto era recibido con alarma e indignación. Así,

después de que Frondizi celebrara una entrevista secreta con Ernesto «Che» Guevara en la residencia presidencial a mediados de agosto, en un nuevo intento de mediación entre Cuba y Estados Unidos, se vio obligado a destituir a su ministro de Relaciones Exteriores y a firmar una declaración conjunta con las fuerzas armadas ratificando la condena del experimento comunista en Cuba.

El segundo y último capítulo del enfrentamiento de los militares y el gobierno a propósito de la cuestión cubana tuvo lugar en la conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en enero de 1962. Patrocinado por Estados Unidos este encuentro se proponía aplicar sanciones contra Cuba y expulsarla del sistema interamericano. Con el mismo propósito y en los días previos a la conferencia, se reunió en Washington la Junta de Defensa Interamericana y en ella el delegado militar argentino votó a favor del rompimiento de las relaciones con el gobierno de Fidel Castro. Sin embargo, en la conferencia de la OEA, celebrada en Punta del Este, el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, junto con los de Brasil, México, Chile, Bolivia y Ecuador, decidió abstenerse en lugar de aprobar la moción que, con el voto de catorce países, ordenó la expulsión de Cuba de la organización regional. La negativa a secundar a Estados Unidos fue recibida con el rechazo unánime de los militares. Los jefes de las tres armas exigieron al presidente que rompiera de inmediato las relaciones con Cuba y terminara con las ambigüedades de su política exterior. Durante varios días Frondizi y el alto mando deliberaron día y noche mientras crecía el malestar en las guarniciones. Finalmente, agotados sus argumentos, el presidente tuvo que ceder y firmar un decreto que ordenaba el fin de las relaciones con La Habana.

El desenlace de la crisis cubana fue el prólogo de otra y más definitiva crisis. En marzo de 1962 debían celebrarse elecciones en las que estaba en juego el control de la Cámara de Diputados y de varios gobiernos de provincia. En ellas Frondizi esperaba obtener una victoria suficientemente clara para poder quitarse de encima la tutela de los militares. Con ese objetivo tomó la decisión más audaz de sus cuatro años de gobierno: autorizó la participación de los peronistas en los comicios, bajo la fachada de agrupaciones partidarias afines. Los riesgos de esta atrevida maniobra eran evidentes. En las elecciones legislativas de 1960 los peronistas, que estaban proscriptos, habían emitido 2.176.864 votos en blanco (24,6 por 100), seguidos por la UCRP con 2.109.948 (23,8 por 100). Entre tanto, el partido oficial, la UCRI, quedó en tercer lugar con 1.813.455 votos (20,5 por 100). Para cambiar este panorama en su beneficio, Frondizi debía ser capaz de superar el voto de la UCRP y convertirse en la verdadera alternativa al temido retorno del peronismo. Sacando partido de la comprensible ansiedad que despertaba la propaganda peronista, Frondizi buscó transformar las elecciones en un plebiscito sobre quién emergería como garante de la paz y el progreso. Una serie de elecciones provinciales en diciembre de 1961 parecieron dar credibilidad a sus expectativas. En ellas el partido oficial recuperó el terreno perdido en 1960 y creció a expensas de la UCRP, mientras que los peronistas, forzados a batirse fuera de sus principales bastiones urbanos, no parecían ser una fuerza electoralmente temible. El 18 de marzo, sin embargo, la victoria que retrospectivamente hubiera justificado tantas humillaciones terminó en una derrota.

Al cabo de siete años de proscripción política, el peronismo retornó como principal fuerza electoral, con el 32 por 100 de los sufragios. Los votos recibidos por las diversas agrupaciones bajo las que participaron los peronistas —toda vez que el Partido Justicialista continuó en la ilegalidad— totalizaron 2.530.238; la UCRI obtuvo 2.422.516 votos,

y la UCRP, 1.802.483. De las catorce elecciones provinciales, nueve fueron ganadas por los peronistas, incluso el distrito electoral más importante, la provincia de Buenos Aires, donde el dirigente sindical Andrés Framini resultó electo gobernador.

La reacción de los altos mandos militares no se hizo esperar y el 19 de marzo forzaron al presidente a anular por decreto las elecciones en los distritos donde habían triunfado los peronistas. Éste no iba a ser el único precio a pagar por su fallida apuesta electoral. Con independencia de sus motivaciones, al rechazar los resultados de las elecciones Frondizi había violado en los hechos el juramento constitucional de respetar la ley; sus enemigos civiles y militares no necesitaron más razones para provocar su derrocamiento. Comenzó así una vigilia de diez días durante los cuales la opinión pública estuvo pendiente de las negociaciones secretas entabladas entre los militares y los políticos en la busca de una fórmula para resolver la crisis. El tiempo invertido en este esfuerzo puso claramente de manifiesto la reluctancia de sectores importantes de las fuerzas armadas a dar por terminada la experiencia democrática iniciada en 1958. Finalmente, el 29 de marzo se arribó a una decisión y Frondizi fue depuesto de la presidencia.

En medio de la indiferencia general, llegó así a su fin el intento más audaz e innovador para hacer frente a los problemas de la Argentina post-Perón. Durante cuatro turbulentos años, Frondizi procuró reincorporar a las masas peronistas a la vida política y poner en marcha una nueva fase de sustitución de las importaciones. Sus propuestas no consiguieron suscitar el suficiente consenso como para asegurar al mismo tiempo la consolidación de la democracia.

El programa económico no fue bien recibido, ni siquiera en los medios empresariales. Si bien prometió a la burguesía argentina mucho más de lo que se le había ofrecido en el pasado inmediato, era un experimento demasiado ambiguo para confiar en él. Fueron muy pocos los políticos de derecha que supieron reconocer el proyecto de desarrollo capitalista que estaba encerrado en la retórica de Frondizi. El país nunca estuvo más cerca de crear un partido conservador moderno, pero perdió esa oportunidad. Ciertamente los caminos tortuosos que escogió Frondizi para formular su proyecto tampoco contribuyeron a facilitarlo. De todos modos, las iniciativas promovidas desde la presidencia dieron lugar a un proceso de grandes cambios modernizadores de la economía y de la sociedad.

En paralelo al aprovechamiento de las inversiones extranjeras, el gobierno tuvo que generar ahorros adicionales para poder financiar la construcción de infraestructura y los subsidios industriales. La alternativa a la que apelara Perón —extraer ahorros del sector agrícola— ya no era para entonces viable. Por el contrario, este sector debió ser fortalecido por medio de una política de precios altos. En estas condiciones, el gobierno recurrió a la reducción de los salarios para apuntalar el esfuerzo industrializador. Este recurso fue eficaz en dos sentidos: en el sector público, la disminución de los gastos en salarios dejó el espacio para incrementos de las inversiones; en el sector privado, permitió una expansión de los beneficios. El proyecto de Frondizi descansaba en la creencia de que mayores beneficios, mayores inversiones y un crecimiento más rápido de la productividad permitirían más adelante recuperar los niveles salariales. En términos macroeconómicos el objetivo era trasladar recursos del consumo a la inversión; congruentemente, la proporción de las inversiones en el PBI creció del 17,5 al 21,7 en 1961.

Las inversiones extranjeras tendieron a concentrarse en nuevas áreaass donde tenían garantizada una protección especial, y sólo muy parcialmente promovieron la modernización de los sectores preexistentes. De este modo, se fue creando una economía indus-

trial dualista en la cual un sector moderno intensivo en capital, con una fuerte presencia de compañías extranjeras, tecnologías avanzadas y salarios altos, comenzó a coexistir con un sector más tradicional, financiado de forma predominante con capitales nacionales, que operaba con equipos obsoletos, era más intensivo en mano de obra y pagaba salarios más bajos.

Vista en perspectiva, la gestión de Frondizi se tradujo efectivamente en estímulos a la expansión de las manufacturas y al desarrollo del mercado interno. Fue, con todo, una paradoja que el proyecto de sustitución de importaciones, concebido durante la segunda guerra mundial como expresión de un sentimiento nacionalista, terminara incrementando la influencia del capital extranjero en la economía. Por lo demás, la ampliación de la estructura productiva de la industria se llevó a cabo en forma desequilibrada. Limitada al mercado interno, no permitió a las empresas sacar partido de las economías de escala, como hubiera sido el caso si se hubiese dado una mayor prioridad en la agenda del gobierno al crecimiento de las exportaciones industriales. La nueva estructura continuó dependiendo de los recursos aportados por las exportaciones del agro para financiar la compra de sus bienes intermedios y equipos de capital: precisamente la dependencia tradicional que la estrategia de Frondizi se había propuesto eliminar.

La presidencia de José María Guido, 1961-1963

Los militares que derrocaron a Frondizi se encontraron pronto frente al desafío de cómo llenar el poder vacante. La alternativa de una dictadura militar era una solución favorecida sólo por algunos sectores. Tampoco el contexto internacional era propicio a los experimentos autoritarios, como había demostrado la fallida intervención del embajador del presidente Kennedy a favor de Frondizi. Finalmente se resolvió el dilema nombrando presidente del país al presidente del Senado, el doctor José María Guido, de acuerdo con las previsiones de ley en los casos de acefalía en el cargo de jefe del estado.

Una vez resuelta esta cuestión institucional, el nuevo ministro del Interior, Rodolfo Martínez, figura clave de la facción militar opuesta a una solución dictatorial, comenzó a desplegar el nuevo plan político. En líneas generales, el plan de Martínez retomaba la política de Frondizi consistente en reintegrar muy gradualmente a los peronistas a la vida política. Para llevar a cabo este plan era preciso antes que la facción legalista de las fuerzas armadas se impusiera no sólo en el seno del ejército sino también dentro de la marina y de la fuerza aérea. Tal fue el origen de la primera de una serie de crisis militares que pautaron la administración de Guido. A un mes del derrocamiento de Frondizi, la poderosa base militar de Campo de Mayo se declaró en contra del plan de Martínez.

La marina también ejerció su influencia en defensa de los ideales de 1955. En estas circunstancias, el ministro del Interior dimitió y Guido se vio obligado a firmar decretos que anulaban todas las elecciones celebradas en marzo, disolvían el Congreso y extendían el control federal también sobre las provincias donde los peronistas no habían ganado en las elecciones. Así, se abandonó la búsqueda de una solución política que hubiera incluido a las masas peronistas, aunque fuese en una posición subordinada.

El manejo de la economía no planteó disidencias dentro de la nueva administración. Guido se hizo cargo de la economía en un clima de extrema incertidumbre. En los meses que precedieron a las elecciones de marzo, las señales de crisis en el programa económico de Frondizi habían provocado una fuga de capitales. Los puntos débiles de la recu-

peración de 1960-1961 fueron haciéndose evidentes a medida que los incrementos de la actividad económica y las inversiones públicas y privadas provocaron un déficit comercial a finales de 1961. El aumento de las importaciones estimulado por el gran salto adelante en la industrialización no alcanzó a ser compensado por el magro volumen de exportaciones agrícolas. Adicionalmente, el país tuvo que hacer frente a la cuantiosa deuda externa de largo y corto plazo contraída en los años previos para financiar las nuevas inversiones. El deterioro de las reservas de divisas extranjeras, agravado por maniobras especulativas, complicó todavía más las finanzas públicas. Cuando el gobierno se vio obligado a recurrir a créditos del Banco Central para financiar sus gastos corrientes, superando los límites acordados con el FMI, la institución financiera internacional declaró que Argentina había violado sus compromisos.

Para hacer frente al nada glorioso final de la aventura desarrollista, el presidente Guido nombró ministro de Economía a Federico Pinedo. Al cabo de veintidós años, este padre fundador del conservadurismo liberal tomó las riendas de la economía una vez más, como elocuente recordatorio de la permanencia de aquella Argentina tradicional contra la que Frondizi había lanzado su programa de modernización. Pinedo duró sólo unas cuantas semanas en el cargo, pero fueron suficientes para que hiciese el trabajo para el cual le habían llamado: devaluó el peso de 80 a 120 por dólar. Su reemplazante fue A. Alsogaray, que retornó para administrar un nuevo acuerdo con el FMI, con metas fiscales y monetarias sumamente restrictivas. Su objetivo manifiesto fue equilibrar el presupuesto y purgar la economía del «exceso de la demanda» incurrido durante los últimos años del mandato de Frondizi.

La severa restricción monetaria provocó un marcado descenso del nivel de actividad. El PBI cayó en un 4 por 100 entre 1962 y 1963 a la vez que se multiplicaban los cierres de empresas y crecía el desempleo. La crisis de liquidez hizo que todos los pagos —tanto en el sector privado como en el público— comenzaran a ser postergados y que los cheques de las empresas y los bonos emitidos por el gobierno circularan como substitutos del papel moneda. Durante este período la economía operó bajo las condiciones de mercado libre más amplias conocidas desde 1930. Sin embargo, la terapia de choque, a pesar de la fuerte recesión, no impidió que la inflación se acelerara hasta que alcanzó una tasa anual de entre el 20 y el 30 por 100. La nota positiva en este sombrío panorama fue la excelente cosecha de 1962, que permitió mejorar la balanza comercial y reponer las reservas de divisas extranjeras. La economía continuó, no obstante, gobernada por la incertidumbre que creaban las abiertas disidencias de los jefes militares sobre el futuro político del país.

El desenlace del conflicto de abril de 1962 no había terminado por zanjar la lucha por el poder dentro de la corporación militar. En agosto, los partidarios de la solución dictatorial hicieron otro intento, bajo el liderazgo del general Federico Toranzo Montero, hermano del más intransigente censor del ex presidente Frondizi. El objeto del levantamiento era la dimisión del secretario de la Guerra con la excusa de que se había infringido el reglamento interno de ascensos del ejército. Con la dimisión del secretario comenzó la búsqueda de un substituto en un contexto que reveló claramente el estado de anarquía existente en las fuerzas armadas. Así se puso en marcha un verdadero proceso electoral, que el país pudo seguir en la prensa y en el cual los generales se comportaban como grandes electores. Cuando se contaron los votos y se evaluó la potencia de fuego que había detrás de cada sufragio, las elecciones favorecieron a la facción legalista del ejército. El presidente Guido nombró secretario de la Guerra a uno de los miembros de

dicha facción, pero los oficiales que habían sido derrotados hicieron caso omiso de su autoridad. Estos hombres, que estaban decididos a no retroceder y seguían bajo el liderazgo de Toranzo Montero, propusieron su propio candidato y desplegaron sus tropas en posición de combate en el centro de Buenos Aires. La facción legalista también pasó a la acción y una vez más el país se encontró al borde del enfrentamiento armado. Los recursos militares de los legalistas eran superiores a los que tenían los seguidores de Toranzo Montero, pero el presidente intervino para evitar un conflicto abierto. Al igual que en abril, los sectores más decididamente antiperonistas obtuvieron una victoria política a pesar del relativo equilibrio entre los dos bandos.

Al verse privada de su victoria militar, la facción legalista reaccionó con rapidez: sus portavoces exigieron la vuelta de la constitución, el repudio a toda dictadura y el llamado a elecciones a plazo fijo. En estas circunstancias, de nuevo estalló el conflicto. La guarnición de Campo de Mayo se puso al frente de la rebelión bajo el mando del general Juan Carlos Onganía y montó un operativo dirigido a la oposición pública que fue decisivo para el desenlace: a través de dos emisoras de radio y en un esfuerzo por imponer la imagen de un ejército democrático justificó su actitud afirmando: «Estamos dispuestos a luchar por el derecho del pueblo a votar».

Esta vez, las facciones militares en pugna entraron en combate. Los legalistas adoptaron el nombre de «los azules», mientras que sus adversarios eran conocidos por el de «los colorados». En la emergencia, los «colorados» se mantuvieron siempre a la defensiva y no representaron ningún desafío real para los «azules». Éstos no sólo tenían mayor potencia de fuego sino que, además, contaban con el apoyo de la fuerza aérea, que amenazó con bombardear las concentraciones de tropas «coloradas», minando su voluntad de combate. La marina, aunque simpatizaba con los «colorados», se mantuvo al margen de la lucha. El 23 de septiembre de 1962 las tropas del general Onganía obtuvieron la rendición de sus adversarios y procedieron a imponerles la paz del vencedor. Las principales jerarquías del ejército quedaron en sus manos y llevaron a cabo una verdadera purga que puso fin a la carrera de 140 oficiales de alta graduación.

La victoria de la facción «azul» del ejército llevó nuevamente al doctor Martínez al frente del Ministerio del Interior, desde donde reanudó la búsqueda de una fórmula política que permitiera a las fuerzas armadas volver a los cuarteles. La decisión original de facilitar la incorporación de las masas peronistas en la vida institucional se mantuvo, y lo mismo se hizo con la negativa a permitir que líderes peronistas llegaran a ocupar posiciones de poder. Para resolver el dilema implícito en este doble objetivo se propuso alentar la formación de un amplio frente político al que las masas peronistas aportarían su caudal electoral pero cuya conducción permanecería en manos de otras fuerzas. Esta repetición de la experiencia de 1958 pareció encontrar en Perón una respuesta favorable: frente a la alternativa de una dictadura militar, el peronismo se avenía a aceptar un retorno lento y gradual al sistema institucional mientras daba su apoyo a la fórmula política patrocinada por el sector dominante de las fuerzas armadas. El líder exiliado aceptó esta solución de compromiso y confió al político moderado doctor Raúl Matera la conducción local de su movimiento a la vez que destituía a Andrés Framini, el líder sindical que, después de su fallido intento de convertirse en gobernador de Buenos Aires en 1962, venía adoptando posturas cada vez más intransigentes, acercándose más a las fuerzas de la izquierda.

Bajo estos auspicios, el ministro del Interior comenzó a reunir las piezas dispersas del complejo rompecabezas político. Varios partidos pequeños entraron en la pugna por la codiciada candidatura presidencial del futuro frente electoral. Pero Perón y Frondizi

no renunciaron a sus esfuerzos por controlar el resultado político, y maniobrando entre bastidores se ocuparon de frustrar las aspiraciones de los que pretendían convertirse en los salvadores y herederos de las fuerzas proscritas. Por su parte, el ministro del Interior reconoció oficialmente a un partido neoperonista, la Unión Popular, que se ofreció a encauzar los votos de los seguidores de Perón.

Esta jugada audaz del ministro del Interior provocó, previsiblemente, inquietud y malestar en el bando antiperonista, que trató de presionar al presidente Guido para que revocase la decisión. Para desarmar esas prevenciones, los inspiradores del frente político anunciaron públicamente su condena del régimen depuesto en 1955. De manera simultánea, prepararon otra iniciativa igualmente atrevida que, al final, sería la ruina de sus planes. En marzo de 1963 el doctor Miguel Ángel Zavala Ortiz, líder fervientemente antiperonista de la UCRP, denunció con indignación un ofrecimiento del ministro del Interior para que ocupase el segundo lugar en una candidatura presidencial que encabezaría el general Onganía y tendría el respaldo de todos los partidos. La denuncia y el clamor que se levantó dentro del bando antiperonista obligaron a Martínez a dimitir. Presionado por sus camaradas, entre los que había numerosos partidarios del general Aramburu, Onganía debió desmentir que fuese candidato para la alianza propuesta.

Las divisiones internas en los altos mandos del ejército alentaron una nueva rebelión militar, esta vez centrada en la marina, que tuvo lugar el 2 de abril y se organizó contra la política electoral del gobierno. Luego de varios días de lucha sangrienta, los «azules» del ejército, con el auxilio de la fuerza aérea, lograron la rendición de las fuerzas rebeldes. La derrota de la marina, donde los simpatizantes de los «colorados» estaban en mayoría, inició su ocaso político; pasarían trece años antes de que recuperara su posición dentro de la corporación militar. En la coyuntura y frente al agudo peligro de desintegración institucional, los jefes militares optaron por abandonar sus planes políticos.

El viraje del gobierno sorprendió a Perón, quién, otra vez aliado con Frondizi, parecía dispuesto a acatar las reglas del juego establecidas para las próximas elecciones del 7 de julio. El gobierno se mostró insensible a estas manifestaciones de buena voluntad. Después de un año de marchas y contramarchas, durante el cual había habido cinco ministros del Interior, el nuevo ministro encargado de la conducción política del gobierno puso fin a las ambigüedades. Nombrado en mayo de 1963, el general Osiris Villegas empezó por excluir a la Unión Popular de la competencia electoral por cargos ejecutivos y luego proscribió paulatinamente a todas las agrupaciones sospechosas de representar al peronismo ortodoxo o de estar aliados con él.

El sinnúmero de obstáculos e impedimentos jurídicos que se alzaron sobre el frente peronista intensificó el conflicto en sus filas, ya debilitadas como resultado de las dificultades encontradas para coincidir en un candidato común a la presidencia. Cuando Perón y Frondizi acordaron apoyar a Vicente Solano Lima, un conservador populista, la coalición se rompió. Un sector importante de la UCRI dio su apoyo a la candidatura de Óscar Alende pese a que Frondizi se esforzó por impedirlo. Tampoco Perón pudo impedir que los democratacristianos respaldaran a Raúl Matera, quien fuera su representante en el país, como candidato presidencial. A la confusión provocada por estas discrepancias se agregaron nuevos obstáculos jurídicos; fue entonces cuando Perón y Frondizi pidieron a sus partidarios que votaran en blanco. En este escenario cambiante, quedaban en carrera por la primera magistratura, el doctor Arturo Illía, político provincial poco conocido pero respetado, por la UCRP; Oscar Alende por la facción disidente de la

UCRI; y el general Aramburu, quien fuera jefe de la Revolución Libertadora, respaldado por un nuevo partido político, la Unión del Pueblo Argentino, con la esperanza de atraer el voto antiperonista. Los efectos de la orden de Perón y Frondizi fueron contraproducentes. Sectores importantes del electorado peronista prefirieron no expresar su protesta votando en blanco y en vez de ello decidieron fortificar las alternativas al temido triunfo de Aramburu. Realizado el cómputo electoral, los votos en blanco representaron el 19,2 por 100 del total de votos, lo que significó un retroceso del 24,3 por 100 de los emitidos en 1957, en ocasión de las elecciones para constituyentes. Ambos sectores del radicalismo se beneficiaron del apoyo peronista, pero el vencedor, inesperadamente, fue Illía, con 2.500.000 votos, luego Alende, con 1.500.000, a su vez seguido de cerca por los votos en blanco, que superaron los 1.350.000 votos que obtuvo el general Aramburu.

La presidencia de Arturo Illía, 1963-1966

En 1963 Argentina se embarcó en una nueva experiencia constitucional en un clima de relativa tranquilidad política cuyo epítome era la personalidad del presidente electo. Su estilo, parsimonioso y provinciano, parecía apropiado al estado anímico de la sociedad argentina, que, harta de tantos conflictos, lo recibió sin ilusiones, en marcado contraste con el fervor que había acompañado la victoria de Frondizi en 1958. Illía comprendió que la primera tarea del gobierno era ofrecer a los ciudadanos argentinos una política moderada que les permitiese ir resolviendo sus diferencias. Mientras que Frondizi había intentado innovar, Illía optó por la seguridad de lo probado y conocido: el respeto a la ley y elecciones periódicas.

Illía y su partido habían atravesado el paisaje cambiante de la Argentina de posguerra sin experimentar ellos mismos grandes cambios. Quizás el mayor cambio se produjo en su actitud frente al peronismo. Desde 1946, el Partido Radical había encauzado los sentimientos de rechazo que el movimiento acaudillado por Perón había despertado en las clases media y alta. La reacción antiperonista no sólo expresaba la resistencia a la tendencia autoritaria del régimen de Perón, sino también a las transformaciones sociales operadas bajo sus auspicios. El antiperonismo se confundía, así, con un espíritu de restauración social. Sin embargo, las transformaciones que habían tenido lugar en el país eran profundas e irreversibles; Argentina no podía volver sencillamente al pasado. El peronismo había, en efecto, modificado el viejo orden con sus políticas, pero ese orden también había sido corroído por el desarrollo industrial, la modernización de las relaciones laborales y la expansión de la cultura de masas. Que esta nueva realidad estaba destinada a durar fue un descubrimiento que penosamente hicieron quienes alentaban una vuelta hacia atrás. La actitud de Frondizi primero y, más adelante, la de los militares del ejército azul pusieron de manifiesto este forzado reconocimiento del peronismo. El nuevo gobierno Illía, elegido gracias a la proscripción de los peronistas, también prometió que pronto los devolvería a la legalidad.

En donde el Partido Radical se mantuvo fiel a sus tradiciones fue en su concepción de la política económica. Las banderas inscriptas en el programa del partido desde mediados de la década del 1940 —nacionalismo, distribución de la renta, intervencionismo del estado— dictaron algunas de las primeras medidas del gobierno. Durante la campaña electoral, los candidatos del radicalismo habían prometido revisar la política petrole-

ra de Frondizi porque obraba en detrimento de la soberanía del país. Una vez en la presidencia, Illía anuló los contratos firmados por las compañías petroleras internacionales. La medida implicó el pago de importantes indemnizaciones, interrumpió el crecimiento de la industria del petróleo y le ganó al gobierno la temprana antipatía del mundo empresarial y los inversores extranjeros.

La fuerte recesión de 1962-1963 había hecho descender el producto nacional a los niveles más bajos de los últimos diez años. La capacidad instalada de la industria manufacturera —fuertemente acrecida por la oleada previa de inversiones— operaba en alrededor del 50 por 100, al tiempo que el desempleo alcanzaba un 9 por 100 de la población activa en el Gran Buenos Aires y era aún mayor en el interior del país. La administración radical consideró que su primer objetivo era reactivar la producción. La estrategia escogida fue estimular el consumo por medio de políticas expansionistas de carácter monetario, fiscal y salarial. También aquí el contraste con la política de Frondizi fue evidente. En 1963 la economía se encontraba en un punto bajo del ciclo económico, comparable con el de 1959. Mientras que en 1960-1961 fueron las inversiones, financiadas con recursos extranjeros, las que impulsaron la recuperación, en 1964-1965 la expansión se basó, por el contrario, en el estímulo del consumo privado. Bajo el gobierno radical se incrementó el crédito bancario al sector privado, lo cual permitió mejorar la financiación de la venta de bienes de consumo duraderos; el tesoro procedió a disminuir el monto de deudas pendientes con empleados públicos y proveedores del estado y poner al día las transferencias federales a las provincias; también fueron aumentados los salarios y se aprobó una ley que establecía el salario mínimo y móvil.

El PBI creció en un 8 por 100 en 1964 y 1965 —con incrementos anuales en la industria del 15 por 100 y el desempleo se redujo a la mitad—, aunque el crecimiento importante de la economía sólo recuperó los niveles de antes de la recesión. La rápida expansión hizo temer que surgieran problemas en la balanza de pagos no sólo debido a la mayor demanda de importaciones, sino también por la necesidad de hacer frente a las obligaciones de la deuda externa contraída durante los años de Frondizi. A finales de 1963 se calculó que el servicio de la deuda exterior pública y privada insumiría pagos de 1.000 millones de dólares durante 1964 y 1965.

Los temores iniciales sobre la balanza de pagos disminuyeron luego, gracias a los buenos resultados de las exportaciones. Los años de la administración de Illía señalaron un punto de inflexión en el comportamiento del sector exterior. Las exportaciones crecieron del nivel de 1.100 millones de dólares que había prevalecido desde el decenio de 1950 a cerca de 1.600 millones de dólares, el nivel alcanzado casi dieciocho años antes. Contribuyó a esto el continuo ascenso de los precios (y llevó a una mejora del 12 por 100 en el tipo de cambio entre 1963 y 1966), pero, sobre todo, gravitó al incremento del volumen físico de la producción. Después de permanecer estancada de 1953 a 1963, la producción agrícola comenzó a crecer y aumentó en más de un 50 por 100 entre 1963 y 1966. El estrangulamiento tradicional en la economía argentina, el estancamiento de las exportaciones agrícolas, fue, de esta forma, aflojado.

Los primeros logros económicos del gobierno no le valieron mayor consenso por parte de la población. Elegidos por menos de un tercio de los votantes, y carentes de raíces en el movimiento laboral y en las organizaciones empresariales, los radicales necesitaban la colaboración de otras fuerzas para ampliar sus bases de apoyo. Sin embargo, pronto dejaron claro que no tenían ninguna intención de compartir el gobierno. Su rechazo a una estrategia de alianzas fue una preparación deficiente para el momento en que

la tregua provisoria que había acompañado su ascenso al poder diera paso a un nivel de conflictos más en consonancia con el pasado reciente del país.

En cuanto a las relaciones de los radicales con los militares, la situación no hubiera podido ser más paradójica. La derrota de la facción militar «colorada», con la cual los radicales estaban asociados, había despejado el camino para las elecciones y posibilitado la inesperada victoria de Illía. El matrimonio de conveniencia forjado entre el nuevo gobierno y los líderes del ejército «azul» estuvo, pues, cargado de tensiones. Los radicales eran demasiado débiles para imponer un retorno de sus propios aliados militares y provocar un cambio en la cadena de mando de las fuerzas armadas. Así pues, tuvieron que resignarse a aceptar el *statu quo*, en el cual la figura del general Onganía, comandante en jefe del ejército, era una pieza clave. Por su parte, los comandantes militares tuvieron que adaptarse a la existencia de un gobierno civil por el que no sentían ninguna simpatía en absoluto. Y vieron la prudente respuesta de Illía a la reaparición de la oposición sindical como prueba clara de la falta de autoridad política.

La oposición sindical a Illía se remontaba al período anterior a su elección para la presidencia. En enero de 1963 los sindicatos consiguieron reorganizar la CGT y aprobaron una campaña cuyo objetivo era forzar la vuelta al orden constitucional por medio de una serie de huelgas. Cuando en el último momento los militares que rodeaban al presidente Guido decidieron vetar la participación de la Unión Popular, la CGT suspendió la movilización prevista e instó a sus afiliados a boicotear las elecciones y condenar por ilegítimos sus resultados. Los gestos positivos del gobierno de Illía en cuestiones económicas y sociales no lo redimieron a ojos de los sindicatos. A pesar de la aprobación de una ley sobre el salario mínimo —en contra de los deseos de las organizaciones empresariales—, la CGT decidió poner en práctica su plan de acción original en mayo de 1964, alegando condiciones de pobreza que estaban lejos de ser reflejadas por la evolución de la economía.

Durante varias semanas el país asistió a una escalada de ocupaciones de fábricas que, por su escrupulosa planificación, parecían operaciones militares. Esta formidable demostración de poder sindical provocó la alarma en los círculos empresariales, pero la naturaleza pacífica de las ocupaciones reveló que su objetivo no era enfrentarse a las empresas, sino más bien debilitar al gobierno. Illía optó por hacer caso omiso del desafío y no ordenó la intervención del ejército. No pudo, empero, evitar que su aislamiento quedara a la vista de todos, mientras crecían las demandas por una política de ley y orden.

La movilización de mediados de 1964 señaló la entrada en el escenario político de un nuevo estilo de acción obrera. Los sindicatos eran simultáneamente agencias para la negociación salarial y empresas que proporcionaban a sus miembros una amplia red de servicios sociales, el resultado había sido la formación de vastos aparatos burocráticos. Al mismo tiempo, los líderes sindicales habían terminado siendo aceptados como elementos de poder en la Argentina posperonista. Entre 1956 y 1959, cuando el sindicalismo era débil y marginal, había lanzado una protesta activa de las masas obreras contra el estado. Ahora, con más intereses creados y una mayor legitimidad política, comenzó a adoptar una estrategia diferente. En vez de estimular la acción de masas, prefería recurrir a las huelgas generales, en las cuales la intervención de las masas estaba descartada de antemano y lo que importaba era la eficacia de la organización. Esta estrategia de golpear y negociar iba acompañada de la búsqueda de aliados entre los descontentos con el gobierno. Quien mejor encarnaba este nuevo estilo era Augusto Vandor, jefe del sindicato de metalúrgicos, frecuente interlocutor de los empresarios, los militares y los políticos, verdadero líder de las 62 Organizaciones.

Una evolución no menos importante se estaba produciendo también en el seno de las fuerzas armadas. Frente a los riesgos de dividir al estamento militar a causa de su involucración en los conflictos políticos, los jefes del ejército azul decidieron inclinarse ante la autoridad constitucional y regresar a los cuarteles. El consecuente repliegue a su función institucional tenía por objeto permitir a las fuerzas armadas restablecer las pautas de autoridad y mejorar la profesionalidad de sus oficiales. En agosto de 1964, en un discurso que pronunció en West Point, el general Onganía dio a conocer un proyecto cuya finalidad era situar a los militares por encima de la política.[6] Dijo que las fuerzas armadas, «el brazo armado de la constitución», no podían substituir a la voluntad popular. Sin embargo, también señaló que sus funciones eran «garantizar la soberanía y la integridad territorial de la nación, preservar la moral y los valores espirituales de la civilización occidental y cristiana, [y] garantizar el orden público y la paz interior». Y añadió que, con el fin de cumplir estas funciones, era necesario reforzar a los militares como corporación, así como el desarrollo económico y social del país.

En esta visión ampliada del papel de las fuerzas armadas, su lealtad a los poderes civiles seguía siendo muy condicional. En el mismo discurso, Onganía recalcó que «la conformidad [militar] se refiere esencialmente a la constitución y sus leyes, nunca a los hombres o los partidos políticos que puedan ejercer temporalmente el poder público». De allí que la obediencia debida podía caducar «si, al amparo de ideologías exóticas, [se] producía un exceso de autoridad» o si el ejercicio de las vastas funciones atribuidas a las fuerzas armadas se veía obstaculizado. En la nueva doctrina, la prevención y la eliminación de la subversión interna ocupaban un lugar central. Al transformar el desarrollo económico y la eficiente gestión gubernamental en condiciones necesarias para la seguridad nacional, Onganía colocaba tales objetivos dentro de la esfera legítima de la jurisdicción militar, desdibujando por completo la línea de demarcación entre lo militar y lo civil. Este esquema destinado a situar a las fuerzas armadas por encima de la política concluía eliminando, en realidad, a la política misma.

La elección de West Point para presentar al general Onganía como el nuevo cruzado de la doctrina de seguridad nacional no fue ninguna coincidencia. Estados Unidos llevaba a cabo en aquel momento una campaña activa con el fin de convertir los ejércitos de América Latina en sus aliados en la lucha contra el enemigo interno: la subversión comunista. La movilización popular y la crisis de autoridad en el gobierno de Goulart llevaron a las fuerzas armadas al poder en Brasil en 1964 en nombre de la seguridad nacional. En Argentina el presidente Illía continuaba administrando una legalidad constitucional que era muy consciente de estar sometida a una estrecha vigilancia militar. A principios de 1965 la intervención militar de Estados Unidos en la República Dominicana puso a prueba la «entente» entre el gobierno radical y las fuerzas armadas. Illía se encontró atrapado entre la presión de la opinión pública, que era hostil a Estados Unidos, y las exigencias de las fuerzas armadas, que estaban a favor de la intervención. Su respuesta fue ambigua: propuso la creación de una fuerza militar interamericana que restableciera el orden en Santo Domingo, pero se negó a permitir que tropas argentinas formaran parte de ella. La negativa del presidente a seguir el consejo de los jefes militares alimentó en ellos un rencor duradero.

Tampoco se ganó Illía la buena voluntad de los militares restableciendo la legalidad del movimiento peronista, que gozó de una libertad de acción desconocida hasta enton-

6. *La Nación*, 7 de agosto de 1964; citado en Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y democracia, 1955-1983*, CEDEAL, Buenos Aires, 1983, p. 100.

ces. Esta mayor tolerancia del presidente radical apuntaba a sacar partido de las contradicciones que Perón estaba creando dentro de su propio movimiento desde su exilio en España. Luego del derrumbe de 1955, dentro del peronismo coexistían fuerzas claramente distintas. En las provincias menos afectadas por la modernización, el peronismo logró conservar su perfil multiclasista bajo líderes procedentes de la tradición conservadora que cultivaban la retórica peronista con el objeto de conservar la clientela política de Perón al tiempo que se sometían prudentemente al orden posperonista. Obligados a actuar en circunstancias nuevas, estos líderes locales optaron por distanciarse de las cambiantes tácticas de Perón a fin de no perder las posiciones que habían reconstruido laboriosamente.

En las zonas más modernas y urbanas del país, el peronismo había perdido sus apoyos fuera de la clase obrera y los sectores populares; aquí el movimiento sindical tenía un peso indiscutible, ya que era la única estructura que había sobrevivido al colapso político de 1955. En una primera etapa, el sindicalismo peronista siguió las instrucciones del líder exiliado con más disciplina que las fuerzas neoperonistas del interior. Con el tiempo, sin embargo, los líderes obreros fueron haciendo suya la lógica conservadora de unas instituciones sindicales que sólo podían prosperar si contaban con la buena voluntad de los centros del poder nacional. Así, cada vez fue más difícil seguir las estrategias de Perón, quien, proscrito de la vida política, tenía por principal objetivo la desestabilización de las fórmulas de gobierno que esforzadamente concebían sus adversarios. Al final, pues, el ex presidente se encontró enfrentado a las aspiraciones más conformistas de los líderes sindicales. Mientras que éstos buscaban un orden político en el que hubiera espacio para ellos y les permitiera consolidarse, Perón libraba desde el exilio una incansable guerra de desgaste.

Al cabo de diez años de existencia precaria en las fronteras de la legalidad, el movimiento peronista empezó a considerar la idea de emanciparse de la tutela política de Perón. Numerosos líderes sindicales concluyeron que la obediencia disciplinada a Perón les impedía la incorporación plena en el sistema de poder prevaleciente. Esta ruptura no estaba exenta de dificultades. La fidelidad de las masas peronistas a su líder ausente era tan vigorosa como siempre; más aún, muchos albergaban la secreta ilusión de un inminente retorno de Perón al país, ilusión que éste alimentaba con repetidos mensajes desde el exilio. El mito del retorno de Perón tornaba precaria la autoridad de los líderes locales y conspiraba contra sus esfuerzos por institucionalizar el movimiento dentro de las reglas de juego existentes. Para eliminar este obstáculo era preciso demostrar que el regreso de Perón era imposible.

A finales de 1964 los sindicatos peronistas liderados por Vandor organizaron la llamada Operación Retorno. Perón salió de Madrid por vía aérea el 2 de diciembre, pero cuando aterrizó en Rio de Janeiro el gobierno brasileño, siguiendo instrucciones de las autoridades argentinas, le obligó a volver a España. Las razones de la participación de Perón en esta aventura, de tan dudoso desenlace, nunca fueron claras. Lo cierto es que su prestigio a ojos de sus leales seguidores no se vio afectado; la responsabilidad del fracaso recayó de lleno en los líderes sindicales y el gobierno radical.

La convocatoria de elecciones legislativas para marzo de 1965 aplazó la resolución de la disputa por el poder entre los peronistas, que decidieron cerrar filas detrás de sus candidatos. Los resultados fueron 3.400.000 votos para los diferentes grupos peronistas y 2.600.000 para el partido del gobierno. Dado que sólo estaba en juego la mitad de los escaños de la Cámara de Diputados, los efectos de la derrota electoral se vieron atenua-

dos; aun así, el gobierno perdió su mayoría absoluta y a partir de aquel momento tuvo que buscar el apoyo de otros partidos menores. Más grave todavía fue el hecho de que los radicales se vieron inapelablemente debilitados ante la opinión de los conservadores y de los militares. Este último fracaso en la tarea de contener la fuerza electoral de los peronistas, más el pobre desempeño del gobierno en otros campos hicieron muy poco por reducir el aislamiento social y político de la presidencia de Illía.

A mediados de 1965, el gobierno se vio obligado a reconocer que la inflación, ya próxima al 30 por 100, era una vez más un problema urgente. Las medidas expansionistas de los primeros días dieron paso ahora a un programa anti-inflacionario que empezó por reducir la ayuda del Banco Central al sistema bancario, en especial los créditos para el sector público. Estos esfuerzos por reducir el déficit fiscal chocaron con dificultades. Los reveses electorales del gobierno hicieron sentir sus efectos cuando el gobierno no consiguió que el Congreso aprobara una serie de leyes impositivas dirigidas a mejorar las finanzas públicas. En la política de ingresos los resultados fueron todavía peores: la presión de los asalariados públicos y privados produjo aumentos superiores a las pautas oficiales. Por último, a finales de 1965 la actividad económica empezó a decaer.

La política económica del gobierno radical se desenvolvió, además, en medio de la hostilidad de los centros del poder económico, especialmente porque dicha política descansaba sobre una serie de controles y formas de intervención estatal que buscaban limitar la especulación y las presiones sectoriales. Las acusaciones de «dirigismo económico», «ineficiencia administrativa» y «demagogia fiscal» unificaron a las principales corporaciones industriales, agrícolas y financieras en su ataque contra el gobierno, ataque que se agudizó aún más a causa del trato preferente que el presidente dispensaba a las pequeñas y medianas empresas.

En noviembre de 1965 un enfrentamiento incidental entre Onganía y el secretario de la Guerra hizo que el primero presentara su dimisión. El gobierno, sin embargo, no estaba en condiciones de alterar el equilibrio de poder militar: el nuevo comandante en jefe, el general Pascual Pistarini, surgió del sector que consideraba a Onganía su líder político natural. Además, la estrella de Onganía empezó a brillar con más fuerza al dejar el ejército, atrayendo las simpatías de la franja cada vez más ancha de los descontentos con el gobierno radical.

No obstante, donde el balance político parecía ser más inestable era en el seno del movimiento peronista. Meses después del fallido retorno de Perón a Argentina, Vandor y sus amigos creyeron que había llegado el momento de poner fin a la obediencia a quien se interponía entre ellos y el orden político en el cual buscaban ser aceptados. Un congreso del partido orquestado por los sindicatos aprobó un plan cuyo objetivo era substituir la voluble voluntad política del líder exiliado por una estructura que representara mejor los intereses de los dirigentes locales. Al ver desafiado su liderazgo, Perón envió a su tercera esposa, María Estela Martínez, a Argentina con la misión de frustrar la rebelión en ciernes. Isabel (tal el apodo por el que se la conocía) comenzó por reunir adhesiones entre los rivales de Vandor. La propia CGT experimentó un conflicto de lealtades y se escindió en dos. Sin embargo, Vandor logró conservar el control del grueso del aparato sindical así como el apoyo de los políticos neoperonistas del interior.

A principios de 1966 debía elegirse un nuevo gobernador de la provincia de Mendoza, lo cual brindó una ocasión para medir fuerzas entre el líder supremo y los caudillos peronistas locales, ya que Perón y sus rivales postularon a distintos candidatos. Al final, una alianza radical-conservadora ganó las elecciones, pero mayor interés revistió el he-

cho de que el oscuro candidato respaldado por Perón obtuvo más votos que el candidato al que respaldaban Vandor y los otros rebeldes. Este resultado fue un duro golpe para los que, dentro y fuera del peronismo, confiaban en la decadencia política del líder exiliado. La facción disidente comenzó a perder partidarios rápidamente. Todo hacía prever que el peronismo, unido ahora detrás de su líder, iba camino de una victoria segura en los próximos comicios a celebrarse en marzo de 1967. En estas circunstancias, sectores clave de la opinión fueron ganados por la convicción de que el orden político surgido del derrocamiento de Perón sólo podía sobrevivir si eran suprimidas las periódicas consultas electorales. La posibilidad de un golpe de estado comenzó a ser abiertamente debatida por la opinión pública.

Entretanto, la modernización cultural y técnica del país iniciada por Frondizi, en paralelo con los cambios económicos producidos por la inversión de capital extranjero en la industria, había empezado a modificar el panorama social argentino. Un estrato nuevo formado por profesionales, directores de empresas y universitarios fue adquiriendo mayor visibilidad. En este sector incipiente los valores de la democracia liberal que habían galvanizado la resistencia al régimen peronista despertaban poca adhesión. Los mitos movilizadores eran, ahora, la eficiencia y el dinamismo económico. Esta nueva sensibilidad se expresaba por medio de una consigna vaga pero llena de promesas: «el cambio de estructuras». Bajo sus auspicios se crearon institutos que difundían los métodos de las «business schools» norteamericanas entre los cuadros de ejecutivos de empresas; se inició la publicación de semanarios que reproducían el formato de *Time* y *Newsweek*, sostenidos por el generoso apoyo de la publicidad de grandes empresas nacionales y extranjeras; una profusa propaganda entronizó en los hábitos de los argentinos nuevas aspiraciones y pautas de consumo.

No obstante su vaguedad, la consigna del «cambio de estructuras» era clara en un aspecto: el mayor obstáculo a la integración de Argentina en el mundo moderno era el arcaísmo de sus partidos políticos. Los caricaturistas dibujaban a Illía, con su estilo moderado, como una figura inmóvil y tranquila, con una paloma de la paz posada en su cabeza, conviertiéndola en el símbolo de la decadencia. La tarea de descrédito del gobierno fue tan intensa y real que la opinión pública acogió sin sobresaltos los llamados cada vez más explícitos a un golpe de estado. Al tiempo que el gobierno radical era objeto de una crítica mordaz, esta campaña de acción psicológica apuntaba a crear una nueva legitimidad por medio de la exaltación de las fuerzas armadas, en las que se descubrían las virtudes de eficiencia y profesionalidad, que se reputaban ausentes en la clase política. Onganía fue convertido en el líder natural de esta ideología de modernización autoritaria, que también encontró adeptos en el movimiento obrero. Muchos líderes sindicales contemplaron con optimismo el ascenso de una elite militar que compartía su descontento con la llamada «partidocracia». Además, la supresión del sistema electoral, en el que Perón siempre estaba en condiciones de influir, cancelaba un ámbito que no facilitaba sus intentos de emanciparse de la tutela política del caudillo exilado.

La suerte del gobierno radical quedó sellada mucho antes del levantamiento militar del 26 de junio de 1966. El 29 de mayo, el general Pistarini, en una ceremonia oficial a la que asistía el presidente, pronunció un discurso desafiante en el cual expresó los temas dominantes de la propaganda antigubernamental. En contra de las expectativas de los conspiradores, que esperaban un acto de autoridad presidencial que les diera motivo para declarar su rebelión, Illía no hizo nada. Valiéndose de un pretexto fútil, Pistarini arrestó entonces a uno de los pocos oficiales constitucionalistas e hizo caso de las órdenes de po-

nerle en libertad que le dio el secretario de la Guerra. La respuesta del presidente fue destituir al comandante en jefe, con lo que finalmente provocó una crisis decisiva. El 26 de junio, el ejército se apoderó de los sistemas de radio, televisión y teléfonos y dio a Illía un plazo de seis horas para dimitir. Transcurrido este tiempo, un destacamento de la policía lo expulsó del palacio presidencial y lo envió a su casa. De esta manera, concluyó la búsqueda de un orden constitucional iniciada en 1955, sin que nadie se atreviera a defenderla.

El 28 de junio, los comandantes de los tres ejércitos formaron una junta revolucionaria cuyas primeras decisiones fueron destituir al presidente y al vicepresidente, a los miembros de la Corte Suprema, a los gobernadores y a los intendentes electos. El Congreso y las legislaturas provinciales fueron disueltos, se prohibieron todos los partidos políticos y sus activos se traspasaron al estado. Una proclama, la llamada Acta de la Revolución, informó al pueblo de que volvería a tener un gobierno representativo sólo después que la iluminada gestión de las fuerzas armadas —tan larga como fuese necesaria— hubiese desmantelado las estructuras y los valores anacrónicos que obstaculizaban el camino de la grandeza nacional. La Junta retuvo el poder durante veinticuatro horas y después, como era de prever, nombró a Onganía presidente del nuevo régimen autoritario.

La Revolución Argentina, 1966-1973

Onganía asumió la presidencia con plenos poderes en 1966. El golpe de estado ya había sacado a los partidos políticos del escenario. El denominado Estatuto de la Revolución Argentina dio un paso más allá y excluyó a las fuerzas armadas de las responsabilidades de gobierno. Esta concentración de poder fue el corolario natural del consenso que rodeó el derrocamiento de Illía: desmantelar el sistema de la «partidocracia» y preservar la unidad de la corporación militar desvinculándola de la gestión gubernamental.

La dirección del nuevo régimen autoritario quedó, así, dependiendo de los gustos ideológicos de Onganía. Careciendo de atractivo personal o de talento para la retórica, éste se apresuró a rodearse de la pompa propia de un poder lejano y autosuficiente. Desde las alturas de esta inesperada monarquía, informó al país de las primeras claves de sus preferencias. Éstas se correspondían poco con la imagen de paladín de la modernidad que habían cultivado cuidadosamente sus agentes de publicidad. Eran, en esencia, las de un soldado devoto, prisionero de las más estrechas fobias católicas en materia de sexualidad, el comunismo y el arte. Admirador de la España de Franco, Onganía veía en ella un ejemplo a ser imitado a fin de devolver la moral y el orden a un pueblo al que consideraba licencioso e indisciplinado.

Como había ocurrido antes, con el ascenso al poder del general Uriburu en 1930, los coroneles nacionalistas en 1943 y, de manera menos enfática, con el general Lonardi en 1955, reaparecieron en la escena pública las expresiones más puras del pensamiento antiliberal. El país asistió nuevamente a la exaltación de los esquemas corporativistas de gobierno, y el estado adoptó un estilo paternalista, pródigo en prohibiciones y buenos consejos como parte de una febril campaña de vigilancia moral e ideológica.

El primer blanco de esta cruzada regeneradora fue la universidad. En julio las universidades públicas fueron privadas de su autonomía y puestas bajo el control del Ministerio del Interior alegando la necesidad de acabar con la infiltración marxista y la agitación estudiantil. En 1946, un mes después de la victoria electoral de Perón, se había infligido una

medida similar a las universidades argentinas. Como sucediera veinte años antes, gran número de profesores dimitió para evitar ser víctimas de la purga, y muchos de ellos optaron por exiliarse en Europa, Estados Unidos y otros países de América Latina.

La búsqueda de un nuevo orden apuntó luego a los servicios públicos. El primero fue el puerto de Buenos Aires. En octubre se abolieron las prerrogativas de que gozaba el sindicato con el fin de que el puerto pudiera competir con el resto del mundo. En diciembre les llegó el turno a los ferrocarriles, que Frondizi ya había intentado modernizar al precio de huelgas prolongadas. Al igual que en el puerto, también aquí los métodos de racionalización se toparon con las protestas de los trabajadores; en ambos casos, sin embargo, una imponente presencia militar fue minando la resistencia sindical. En la provincia norteña de Tucumán existía un foco permanente de conflictos y agitación a causa de la bancarrota de los ingenios de azúcar; hacia allí se extendió la acción disciplinadora del gobierno: varios ingenios fueron cerrados y se puso en marcha un programa bastante improvisado para terminar con el monocultivo azucarero de la región.

Con esta serie de medidas contundentes el nuevo gobierno pareció agotar su repertorio de respuestas. Era opinión generalizada que el general Onganía había asumido el cargo con un amplio plan de acción preparado de antemano. No obstante, durante los seis meses siguientes, fuera de blandir una y otra vez la mano de un estado fuerte, no hizo más que anunciar grandes objetivos de los cuales era imposible deducir un programa económico definido e innovador. Había confiado el Ministerio de Economía a un empresario de reciente fortuna y ultracatólico que no logró avanzar lo más mínimo hacia el objetivo declarado, poner fin a las políticas inflacionarias, nacionalistas y expansivas del pasado inmediato. Las dificultades que habían debilitado al gobierno de Illía se intensificaron. El año 1966 terminó sin ningún crecimiento del producto nacional, un descenso del nivel de inversión, una disminución de la balanza de pagos y una tasa de inflación que se resistía a disminuir. El gobierno fue desacreditándose poco a poco entre las grandes empresas nacionales y extranjeras que habían aplaudido su ascenso al poder. A su vez, los principales sindicatos que habían apoyado al nuevo régimen militar se encontraron pronto ante la realidad de una situación muy diferente de la que habían imaginado. El 1 de diciembre de 1966 la CGT inició un plan de agitación que culminaría con una huelga a escala nacional.

Acosada por las ilusiones que despertó y no satisfizo, al finalizar 1966, la Revolución Argentina se encontraba a la defensiva. Onganía se había enemistado con los que le habían apoyado y estaba bajo presiones en el frente. En diciembre llegó un momento decisivo para el destino del régimen. El nombramiento del general Julio Alsogaray como comandante en jefe del ejército señaló el fin de los días en que los puestos de poder eran ocupados por personas allegadas al presidente. Alsogaray era uno de los líderes visibles del sector militar, crítico de la corriente católica nacionalista encabezada por Onganía y, por intermedio de su hermano, el ex ministro de Economía, Álvaro Alsogaray, estaba estrechamente vinculado a las altas esferas del mundo de los negocios. Ese mismo mes de diciembre, Onganía tuvo que designar a Adalbert Krieger Vasena al frente del Ministerio de Economía. Ministro durante la presidencia de Aramburu y miembro del consejo de administración de importantes compañías nacionales y extranjeras muy relacionadas con las instituciones financieras internacionales, Krieger Vasena gozaba de gran prestigio y tenía fama de ser un economista liberal de tendencias pragmáticas.

En las cuestiones políticas, sin embargo, Onganía no estaba dispuesto a transigir. Su nuevo ministro del Interior compartía la opinión de su predecesor en el sentido de que la

reconstrucción política de Argentina debía buscarse por cauces ajenos al constitucionalismo democrático y liberal. El intento de substituir el pluralismo político por una comunidad organizada en torno a un estado fuerte continuó irritando a los círculos liberales de la derecha. Éstos sabían que el juego electoral los condenaba a escoger entre opciones políticas que en todos los casos eran insatisfactorias; careciendo de suficiente poder electoral, aplaudieron la decisión de substituir la política por la administración pero desconfiaban de los devaneos corporativistas de Onganía. El presidente anunció que la Revolución Argentina se desarrollaría en tres etapas: la fase económica, destinada a alcanzar la estabilidad y la modernización del país; la fase social, que permitiría la distribución de los beneficios cosechados durante la etapa inicial; y, finalmente, la fase política, con la que culminaría la revolución y que consistiría en transferir el poder a organizaciones auténticamente representativas. Este ambicioso plan, cuya puesta en práctica requeriría como mínimo diez años, clarificó el papel que Onganía tenía reservado para Krieger Vasena y su equipo de economistas liberales: llevar a cabo la reorganización económica del país para poder luego deshacerse de ellos cuando empezara la fase social. El nuevo orden que perseguía Onganía era tan ajeno a la política democrática de masas como a las grandes empresas. Crítico de la partidocracia, el presidente también criticaba el capitalismo, que, a su modo de ver, era culpable de un egoísmo social igualmente perjudicial para la integración espiritual de la nación.

Mientras Onganía actuaba en los planos político y cultural de acuerdo con esquemas caducos hacía ya treinta años, Krieger Vasena puso en marcha un programa que difería de manera significativa de las anteriores políticas de estabilización. Comenzó por abandonar el tipo de cambio «crawling-peg», devaluando el peso en un 40 por 100, con el propósito de acabar de una vez con las especulaciones sobre futuras devaluaciones. Pero la verdadera innovación fue que se trató del primer intento de devaluación totalmente compensada. Así, se implementaron impuestos sobre las exportaciones tradicionales al tiempo que se reducían los derechos de importación. Esto significó que los precios *netos* de las exportaciones y las importaciones variaran muy poco. De este modo, las repercusiones inflacionarias de la devaluación se vieron minimizadas y, en el caso de los impuestos sobre la exportación, el gobierno aprovechó esos recursos para dar un muy necesitado desahogo a las cuentas públicas.

Otro componente central del programa de estabilización fue el diseño de una política de ingresos obligatoria. Los salarios, después de ser reajustados de acuerdo con niveles promedios de 1966, fueron congelados por dos años. Se firmaron acuerdos con las quinientas empresas más importantes para asegurarse de que los precios reflejaran sólo los incrementos de los costes básicos. A cambio de la suspensión de la negociación colectiva los sindicatos sólo recibieron la promesa de que los salarios reales permanecerían constantes, mientras que los incentivos para que las compañías aceptasen los controles de precios fueron el acceso preferente a los créditos bancarios y a los contratos de compra del gobierno. Viniendo de un ministro con unos antecedentes como los de Krieger Vasena, la política de ingresos constituyó toda una innovación total; reflejó la creencia de que los mercados de bienes y salarios en una economía cerrada como la argentina distaban mucho de ser competitivos, lo cual constituía una visión más realista que la de otros programas tradicionales con raíces liberales.

El ataque contra el déficit fiscal se llevó a cabo mejorando la recaudación de impuestos, subiendo los precios de los servicios públicos y reduciendo el empleo público y las pérdidas de las empresas estatales. Esto ayudó al sector público a jugar un papel im-

portante en la rápida expansión de las inversiones, que casi alcanzaron los niveles del auge de 1960-1961, esta vez financiadas básicamente por los ahorros internos. Krieger Vasena rechazó la opinión de los monetaristas ortodoxos y optó por una políticas monetaria expansiva para evitar los riesgos de recesión. Los créditos bancarios para el sector privado crecieron significativamente, en parte porque la severa política fiscal permitió una reducción de los préstamos del Banco Central a la administración estatal.

Además, Krieger Vasena procuró ganarse la confianza de los círculos económicos al eliminar los controles de cambios, renovar los contratos con las compañías petroleras extranjeras y firmar un nuevo acuerdo con el FMI. Concebido como un ajuste económico global para satisfacer las necesidades de los grupos más dinámicos y concentrados, el programa impuso a los demás intereses sectoriales su contribución. Los productores rurales cedieron parte de los beneficios extraordinarios derivados de la devaluación bajo la forma de impuestos sobre las exportaciones; la industria tuvo que competir con artículos de importación más baratos; los sindicatos fueron privados de la negociación colectiva; las empresas estatales y la administración pública tuvieron que pasar por un proceso de racionalización.

La puesta en marcha de este programa en marzo de 1967 coincidió con una gran derrota para los sindicatos. El Plan de Acción que anunciaron provocó una respuesta severa del gobierno. Para que sirviese de advertencia, se congelaron las cuentas bancarias de varios sindicatos; a otros se les retiró el reconocimiento jurídico que les era indispensable para funcionar, y el régimen amenazó con disolver la CGT. El 6 de marzo la confederación obrera decidió cancelar su protesta. Al cabo de unos días recibió el golpe de gracia cuando Krieger Vasena suspendió las negociaciones colectivas y reservó al estado la capacidad de fijar los salarios durante los próximos dos años.

El colapso de la táctica consistente en golpear primero y negociar luego que los sindicatos habían empleado hasta entonces provocó una grave crisis de liderazgo. La mayoría de los dirigentes sindicales optó por dar un paso atrás y se refugiaron en una prudente pasividad. Un grupo más pequeño pero todavía importante se dirigió al gobierno con la esperanza de recibir los pequeños favores que Onganía otorgaba de vez en cuando para compensar el sometimiento a sus políticas. La ambigua relación del presidente con los economistas liberales que rodeaban a Krieger Vasena despertó en otros líderes obreros la esperanza de crear en un futuro cercano la antigua alianza nacionalista entre las fuerzas armadas y los sindicatos. En definitiva, el movimiento obrero entró en un prolongado receso político. Así, el gobierno pudo jactarse de que en 1967 los días-hombre perdidos a causa de las huelgas fueron sólo 242.953 en comparación con los 1.664.800 de 1966.

Mientras tanto, el programa económico de Krieger Vasena iba dando frutos. Hacia finales de 1968 la tasa de inflación anual había caído del 30 por 100 a menos del 10 por 100 y la economía empezaba a registrar un crecimiento sostenido. Aunque la reactivación económica de 1967 y 1968 fue alimentada principalmente por las inversiones del estado, en especial en obras públicas, la entrada de capital extranjero a corto plazo fortaleció las reservas netas de divisas extranjeras y compensó los resultados insatisfactorios de la balanza comercial. Tanto en 1967 como en 1968 el crecimiento de la producción agrícola no impidió que el valor neto de las exportaciones cayera por debajo del nivel de 1963 debido al deterioro de los términos de intercambio que había empezado en 1964 y continuaría hasta 1972. Otros problemas que se agudizarían con el tiempo empezaron, poco a poco, a salir a la luz porque la estrategia de substitución de las importa-

ciones, basada en un mercado interno protegido por barreras arancelarias, estaba llegando a su límite.

Los éxitos económicos cosechados en estos dos años, sin embargo, no aumentaron la popularidad del régimen militar. La política de Krieger Vasena, respaldada por las facciones más poderosas del mundo de los negocios, entrañaba fuertes costos para muchos sectores. Las quejas con que los productores rurales habían recibido los impuestos a la exportación se hicieron más estridentes cuando se intentó implantar un impuesto sobre la tierra con el fin de estimular la productividad y combatir la evasión fiscal. Las empresas pequeñas y medianas vieron cerrado su acceso a los créditos baratos al tiempo que se eliminaba la protección arancelaria de que habían gozado en el pasado más reciente, y acusaron al ministro de intentar debilitarlas con el objeto de concentrar y desnacionalizar la economía. Aunque las pérdidas salariales no fueron muy grandes, los sindicatos recibieron mal la congelación de su capacidad de ejercer presión. Esta acumulación de tensión en ámbitos tan diversos fue gestando un larvado descontento.

La supresión del sistema político había permitido a Onganía proteger al estado del efecto de las presiones cruzadas que en anteriores ocasiones habían paralizado a más de un gobierno. Pero, inevitablemente, comenzó a abrirse una grieta peligrosa entre las fuerzas de la sociedad civil y un poder estatal que devenía cada vez más remoto y autoritario. En su intento de aislarse de las exigencias de las fuerzas sociales, Onganía no innovaba demasiado: otros presidentes habían tratado también de salvaguardar así sus políticas. Pero él convirtió en una filosofía de gobierno lo que para otros había sido sólo una actitud defensiva. Así, su desdén y su arrogancia dieron a los grupos de interés la sensación de que lo único que esperaba de ellos era la adhesión incondicional a los designios oficiales.

El estilo autocrático de Onganía afectó también sus relaciones con el estamento militar. Aprovechando todas las ocasiones que se le presentaban para repetir que «las fuerzas armadas ni gobiernan ni cogobiernan», hacía oídos sordos a las preocupaciones de la jerarquía militar sobre el rumbo que seguía la revolución. En agosto de 1968 esta coexistencia conflictiva entró finalmente en crisis y Onganía destituyó a los comandantes en jefe de las tres armas. Al dejar su puesto, el general Alsogaray criticó explícitamente la «concepción absolutista y personal de la autoridad» que tenía el presidente al tiempo que denunciaba la «orientación poco clara del gobierno en las cuestiones políticas». Su sucesor como jefe del ejército, el general Alejandro Lanusse, compartía estos puntos de vista, por lo que Onganía fue quedando progresivamente aislado de sus camaradas de armas.

El fatídico año de 1969 empezó con señales prometedoras para la economía. El nivel de actividad continuó subiendo y el año se cerró con un incremento excepcional del 8,9 por 100 en el PBI; la tasa anual de inflación era de alrededor del 7 por 100 en mayo; mientras que en el mes anterior a la puesta en práctica del programa de Krieger Vasena las reservas netas de divisas extranjeras eran de 176 millones de dólares, en abril la cifra era de 694 millones. Estos éxitos eran fruto de la tregua social y política impuesta por el gobierno. Lo que estaba por verse era si estos logros podían hacerse permanentes, a la vista de las tensiones que se habían ido acumulando.

A pesar del éxito de la política contra la inflación, el tipo de cambio había caído hasta niveles inferiores a la devaluación de marzo de 1967. Para compensar la inflación, Krieger Vasena fue reduciendo una y otra vez los impuestos sobre la exportación, pero sin poder evitar el empeoramiento de los precios relativos de los productos agrícolas. Los ingresos reales, congelados en los niveles de 1966, también declinaron. Estas difi-

cultades incipientes, sin embargo, no alteraron la complaciente autosatisfacción petulante del régimen ante los buenos resultados de la economía y el sólido orden impuesto a la sociedad. Los conflictos que estallaban de vez en cuando tendían a apagarse rápidamente y parecía que la vida política hubiera quedado reducida a las guerrillas domésticas que oponían a Onganía y sus críticos liberales de la derecha con respecto al futuro de la revolución. Sin embargo, había evidencias del elevado potencial de protesta que se escondía debajo de la superficie de esta «pax» autoritaria.

En marzo de 1968 fue convocado un congreso para elegir autoridades de la CGT, que carecía de líderes desde la dimisión de los responsables de la gran derrota de marzo de 1967. De allí surgió un grupo de líderes nuevos y muy radicalizados que contaban con el respaldo de los sindicatos más afectados por las medidas del gobierno. El ala tradicional y más moderada del movimiento sindical, cuyo representante era Augusto Vandor, decidió entonces convocar otro congreso y crear una central sindical alternativa. La CGT rebelde hizo llamados a la lucha que al principio encontraron cierta respuesta pero luego perdieron fuerza, en parte debido a la represión pero, sobre todo, debido a las defecciones al bando de Vandor. Más importante fueron a largo plazo la serie de conflictos en las fábricas que empezaron en las zonas industriales del interior, donde hizo su aparición una nueva generación de dirigentes sindicales a la cabeza de comisiones obreras imbuidas de ideología izquierdista.

En marzo de 1969 la efervescencia social hizo eclosión en señal de protesta contra las autoridades universitarias. Los estudiantes de la ciudad de Corrientes ocuparon la calle y el día 15 uno de ellos fue muerto por la policía. La protesta se extendió a las demás universidades, en particular la de Rosario, donde murió otro estudiante y la ciudad fue escenario de un vasto levantamiento popular. El gobernador de Córdoba añadió un nuevo estímulo a la protesta al suprimir algunos beneficios de que gozaban los obreros de su provincia, la segunda entre las más industrializadas del país. El 15 de mayo hubo fuertes enfrentamientos con la policía y al día siguiente se declaró una huelga general. Pocos días después tuvo lugar el acontecimiento que se llamaría «el cordobazo»: el 29 y el 30 de mayo, los obreros y los estudiantes ocuparon el centro de la ciudad. Desbordada por una multitud enardecida y atacada por francotiradores, la policía se retiró. Con la ciudad en su poder durante varias horas, la muchedumbre se entregó al incendio y el saqueo de oficinas del gobierno y propiedades de empresas extranjeras. La rebelión no quedó sofocada hasta que las tropas del ejército ocuparon la ciudad.

Los sucesos de mayo provocaron estupor y alarma. La violencia en las calles, los motines populares, eran expresiones de protesta que tenía pocos antecedentes en la historia reciente. Es verdad que desde 1955 la lucha política no había tenido lugar exclusivamente dentro del marco legal, pero los líderes políticos y obreros siempre procuraron evitar ser arrastrados por sus bases. En rigor, recurrían a la movilización de masas sólo como táctica para alcanzar soluciones conciliatorias. En 1966 Onganía cerró los mecanismos jurídicos y extrajurídicos dentro de los cuales se había desarrollado ese juego político. El resultado fue la rápida pérdida de autoridad de los líderes de masas. Los partidos cayeron en un estado de parálisis, los dirigentes obreros debieron batirse en retirada y el propio Perón se convirtió en poco más que un cadáver político cuando perdió el escenario electoral desde el que se las había arreglado para debilitar tanto a los gobiernos civiles como a los militares. De esta manera Onganía allanó el camino para los actos de rebelión espontánea que vendrían más adelante. A pesar de las medidas represivas, los acontecimientos de mayo habían dado un ejemplo. Desde entonces, proliferaron los levantamien-

tos populares en las ciudades del interior, cundieron las huelgas no autorizadas desafiando abiertamente a los líderes nacionales de los sindicatos y la agitación estudiantil se apoderó de las universidades. Finalmente, hizo su aparición la guerrilla urbana.

El alcance y la naturaleza de esta oposición incipiente alarmó a las filas de la Revolución Argentina y abrió a un debate sobre qué camino a seguir. El general Aramburu, que se había mantenido al margen del gobierno, comenzó a abogar por una retirada negociada sobre la base de la rehabilitación de los partidos políticos. A ellos correspondería llevar a cabo la doble tarea de encauzar la protesta popular y poner sus votos al servicio de un candidato a la presidencia acordada con las fuerzas armadas. La propuesta no encontró aceptación: el retorno de una clase política que tan recientemente había sido encontrada culpable de la crisis de gobierno era una opción escasamente atractiva. Harían falta nuevos reveses para que los militares acabaran aprobando la idea.

Bajo los efectos psicológicos de la oleada de protestas, al principio la solidaridad prevaleció dentro de las fuerzas armadas y los oficiales cerraron filas detrás de Onganía. El presidente aprovechó esta situación para destituir a Krieger Vasena, nombró ministro de Economía a un técnico sin antecedentes políticos e insufló nueva vida a su proyecto corporativista. En este contexto se produjo un repentino empeoramiento de la situación económica. La incertidumbre sobre la estabilidad del peso que siguió a la destitución de Krieger Vasena dio paso a una masiva huida de capitales. Tanto la expansión económica en curso como el clima especulativo predominante provocaron un fuerte incremento de las importaciones. En suma, la reducción de las reservas de divisas extranjeras fue tan súbita que las nuevas autoridades se vieron obligadas a imponer una política monetaria más restrictiva. A finales de 1969, las favorables expectativas, de poco tiempo atrás, habían dado paso a un escepticismo generalizado. Los precios empezaron a subir otra vez y afectaron al tipo de cambio fijo, que como símbolo de continuidad, el Ministerio de Economía insistió obstinadamente en mantener. La debilidad de la balanza de pagos y las tensiones inflacionarias crearon una presión irresistible a favor de una nueva devaluación.

La actitud optimista del mundo de los negocios también desapareció con la destitución de Krieger Vasena. El descontento de dichos círculos aumentó a medida que Onganía empezó a proclamar la inminente llegada de la fase social de la revolución, en un esfuerzo por contener la proliferación de conflictos. Una promesa de restaurar la negociación colectiva y una ley que otorgaba a los dirigentes obreros el control de los inmensos recursos de los fondos sociales de los sindicatos fueron gestos en esta dirección. Pero los dirigentes obreros no estaban en condiciones de frenar el activismo popular. Tampoco la policía bastaba para asegurar el tambaleante orden autoritario. Las fuerzas armadas debieron intervenir de forma creciente en la represión, y esto las empujó a reclamar que se les diera más voz y voto en las políticas del gobierno. Pero Onganía defendió tercamente sus prerrogativas autocráticas y cuando en junio de 1970 se negó a compartir las responsabilidades de la conducción estatal, la junta de comandantes decidió deponerle.

La Argentina que dejó Onganía al abandonar el cargo no era la misma que había encontrado. Desde el poder se había propuesto eliminar para siempre los conflictos políticos, pero al final los exacerbó y de manera profunda. En su búsqueda de un nuevo orden Onganía había erosionado las bases mismas del *modus vivendi* dentro del cual, a costa de un elevado nivel de inestabilidad institucional, los argentinos habían resuelto anteriormente sus diferencias. La destrucción de este sistema frágil y casi subterráneo de convivencia pacífica liberó fuerzas animadas por una ira y una violencia hasta entonces des-

conocidas. Nacido en el corazón de las clases medias, el movimiento de resistencia armada planteó un desafío formidable a los militares y a los políticos. El intento de exorcizar esta presencia a la vez desconcertante y amenazadora infligiría a la Argentina contemporánea sus heridas más profundas y duraderas.

Los grupos guerrilleros se formaron, al principio, de acuerdo con el modelo clásico de militantes clandestinos con dedicación plena que a la sazón eran comunes en América Latina y que el país conociera en 1959 y 1964. Con el paso del tiempo fueron evolucionando hasta crear verdaderas organizaciones de masas cuyos miembros participaban en grados diferentes en la violencia armada. Fue la amplia aceptación de la guerrilla entre la juventud de clase media, lo que dio a la experiencia argentina su rasgo más distintivo. Los dos grupos de guerrilleros más importantes eran el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), cuyas tendencias eran trotskistas, y los Montoneros, que eran peronistas y se llamaban así en recuerdo de los ejércitos irregulares de gauchos que lucharon en el norte contra las tropas españolas durante las guerras de independencia. Mientras que la guerrilla trotskista concebía su acción como una extensión de la lucha social, el brazo armado de la juventud peronista procuraba, además, intervenir en los conflictos políticos, incluidos los del propio movimiento peronista. Su objetivo era neutralizar cualquier probabilidad de resolución política de la crisis militar, castigar toda manifestación de colaboración; así, los Montoneros se adjudicaron la responsabilidad de secuestrar y luego asesinar al general Aramburu y la eliminación física de destacados dirigentes sindicales, entre ellos Vandor.

Después de la deposición de Onganía, lo primero que hizo la junta de comandantes fue reorganizar la estructura del poder militar. Para evitar una repetición de la experiencia reciente, los jefes de las tres armas exigieron al presidente que consultara con ellos siempre que tuviera que tomar una decisión importante. El general Rodolfo Levingston, oficial casi desconocido que los comandantes creían que estaba por encima de todas las facciones, fue nombrado jefe del estado y encargado de la tarea de construir «un sistema político eficiente, estable y democrático».

Al menos esto era lo que creía el general Lanusse, el comandante del ejército, que era el verdadero arquitecto del cambio de rumbo y que influyó decisivamente en la composición del nuevo gabinete, la mayoría del cual estaba asociada con la llamada corriente liberal dentro de las fuerzas armadas. El Ministerio de Economía se asignó a un ex colega de Krieger Vasena, Carlos Moyano Llerena. En la emergencia, Moyano recurrió a medidas parecidas a las que se habían tomado en marzo de 1967: devaluó el peso de 350 a 400 por dólar, lo cual permitió al gobierno recaudar fondos imponiendo nuevos impuestos a las exportaciones; bajó los aranceles de importación y llamó a acuerdos voluntarios sobre precios. Sin embargo, esta fórmula no logró repetir su éxito anterior, toda vez que el contexto político había cambiado radicalmente. La devaluación se interpretó como señal de futuros cambios en la paridad de la divisa, y la aceleración de la tasa de inflación hasta sobrepasar el 20 por 100 en 1970 generó una fuerte presión sobre los salarios. El gobierno ya no estaba en condiciones de hacer oídos sordos a las exigencias de los sindicatos; en septiembre tuvo que conceder un aumento general del 7 por 100 y prometer otro 6 por 100 a principios de 1971. La política de contracción monetaria se hizo insostenible ante el alza de precios y salarios, de tal manera que la oferta monetaria tuvo que ampliarse al mismo ritmo que la subida de los precios en la segunda mitad de 1970. A partir de enero de 1971 el dólar se ajustó también en pequeños incrementos mensuales. A esta altura, el eclipse de la política de estabilización era total.

El riesgo era que el nuevo rumbo del régimen militar también estuviera en peligro. El presidente Levingston parecía reacio a conformarse con la misión que le habían confiado y se asignó un papel más elevado: preparar el advenimiento de un «nuevo modelo para Argentina» basado en una democracia más «jerárquica y ordenada» que la asociada con el retorno de los viejos partidos. Para ello sería necesario «profundizar la revolución», enigmática consigna cuyo alcance se reveló cuando en octubre de 1970 Levingston reorganizó el gabinete y se dispuso a dejar su huella en la ya convulsionada historia de la Revolución Argentina.

Nombró ministro de Economía a Aldo Ferrer, economista de ideas diametralmente opuestas a las de sus predecesores, vinculado a la ideología de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU y favorable al fortalecimiento de la industria estatal y nacional. La retórica nacionalista que coloreó el mandato de Ferrer estaba en sintonía con los sentimientos de los sectores medios de la burguesía argentina y de la oficialidad de las fuerzas armadas, que habían recibido mal la política de Krieger Vasena favorable a las grandes empresas y al capital extranjero. La nueva dirección se tradujo en una vuelta al proteccionismo con un aumento de los derechos de importación, restricciones a las inversiones extranjeras y la promulgación de una ley que obligaba a las empresas estatales a dar prioridad en sus compras a los proveedores locales. En el corto plazo, Ferrer, acosado por una oleada de exigencias sectoriales, se limitó prudentemente a administrar las presiones inflacionarias por medio de la indexación gradual de la economía.

La prudencia no fue, empero, una característica de la conducta política de Levingston. Después de librarse de los ministros que le había impuesto la junta, buscó el apoyo de figuras políticas que los avatares de los últimos tiempos habían privado de casi todo séquito popular. Con su auxilio y el uso de consignas nacionalistas y populistas, intentó un nuevo comienzo para la Revolución Argentina y esto sacó a los partidos tradicionales de su letargo. En noviembre de 1970, peronistas, radicales y otros grupos minoritarios dieron a luz «La Hora del Pueblo», una coalición creada para forzar la convocatoria a elecciones. Los años pasados bajo dominación militar habían unido a los antiguos rivales en la exigencia común de un retorno a la democracia. Esta era una actitud nueva porque desde 1955 uno u otro de los bandos había participado en golpes militares con la esperanza de adquirir influencia en el gobierno (los peronistas en 1966) o de ser sus herederos electorales (los radicales en la Revolución Libertadora).

La reaparición de los partidos asestó un duro golpe a las ambiciones de Levingston. Al tiempo que lo enemistaba con los círculos conservadores, su prédica nacionalista y populista mostró tener escaso eco en aquellos a quienes iba dirigida. Tanto los sindicatos como la burguesía prefirieron alinearse con el nuevo polo opositor a asociarse con un presidente cada vez más aislado. Por su parte, la estructura de poder montada por los comandantes militares se les había escapado de las manos, pero éstos vacilaban frente a la confesión de su fracaso. Finalmente, la audaz imprudencia de Levingston les facilitó las cosas. En febrero de 1971 nombró para la agitada provincia de Córdoba a un gobernador con una mentalidad próxima al conservadurismo fascista de los años treinta, quien empezó su mandato con un discurso desafiante en el cual anunció terribles e inminentes castigos. La respuesta fue un nuevo levantamiento popular, no menos violento y extendido que el de 1969. Este segundo «cordobazo» precipitó una crisis nacional, y el 22 de marzo la junta de comandantes destituyó a Levingston y volvió a tomar las riendas del poder.

Comenzó, así, el último tramo del régimen militar, dirigido ahora «al restablecimiento de las instituciones democráticas». Careciendo de la cohesión y la capacidad de

represión necesarias para restaurar los objetivos originales de 1966, las fuerzas armadas salieron a la busca de una solución política que les permitiera encapsular institucionalmente la oleada de protestas populares y volver a sus cuarteles. El general Lanusse fue nombrado presidente y desplegó inmediatamente la nueva estrategia, legalizando los partidos y llamando a un acuerdo amplio entre los militares y las fuerzas políticas para elaborar las reglas de la transición institucional.

La novedad de esta convocatoria era que incluía al peronismo. Por primera vez desde 1955, las fuerzas armadas estaban dispuestas a aceptar al peronismo, reconociendo que cualquier solución política que excluyese a Perón era ilusoria y de corto alcance. «Perón es una realidad, nos guste o no», reconoció públicamente Lanusse,[7] poniendo fin así a uno de los más caros tabúes de los militares argentinos. Acaso ningún otro oficial podría haberse atrevido a tanto. Siendo un joven teniente, Lanusse había estado én la cárcel bajo la primera presidencia de Perón. Además, sus credenciales como representante del ala liberal del ejército eran impecables y sus lazos familiares le vinculaban al mundo económico. Estos antecedentes y el prestigio de que gozaba entre sus colegas, gracias a un estilo muy distinto de la brusca arrogancia de Onganía y Levingston, hacían de él un líder digno de confianza para la osada maniobra política que debía llevar a cabo.

Lo que empujó a los militares a negociar con Perón no fue su tradicional resistencia a aceptar el papel de la clase obrera en la política nacional; más bien fue la amenaza que planteaba el movimiento juvenil de clase media. En la lucha contra el régimen militar, la juventud radicalizada a finales del decenio de 1960 había adoptado el peronismo como medio de identificarse con el pueblo. En un giro histórico, los hijos de quienes con mayor firmeza se habían opuesto a Perón dieron la espalda a sus padres para abrazar justamente la causa que éstos habían combatido. Bajo el influjo de las ideas de Che Guevara y Franz Fanon y la teología de la liberación, los protagonistas de este parricidio político transformaron a Perón y el peronismo en la encarnación militante de un socialismo nacional. La hipótesis de Lanusse era que, una vez incluido en el sistema político, Perón retiraría el apoyo ideológico al movimiento revolucionario que invocaba su nombre. Una curiosa paradoja histórica se hizo evidente: aquel a quien en otro tiempo se había identificado con una mitad del país pasó a serlo todo para todos. Ahora se pedía a Perón que aplicara sus notables habilidades al salvamento de un sistema institucional que navegaba a la deriva; en 1972 lo que estaba en juego era la gobernabilidad misma del país.

La estrategia de Lanusse se aproximaba bastante a la que inspiró a la elite conservadora durante el primer decenio del siglo, cuando decidió garantizar las elecciones libres y secretas con el fin de permitir la participación del Partido Radical. También entonces se juzgó menos peligroso incorporar a los radicales en el sistema que dejarlos fuera y expuestos a tentaciones revolucionarias. Sin embargo, la elite conservadora perdió el control del proceso que puso en marcha y los radicales, liderados por Hipólito Yrigoyen, en vez de ocupar la posición subordinada que les habían reservado triunfaron en las elecciones y acabaron apoderándose del gobierno. A medida que pasara el tiempo, este paralelismo histórico se volvería mucho más directo de lo que Lanusse estaba dispuesto a reconocer al principio.

La propuesta de Lanusse pretendía asegurar la participación del peronismo en el futuro desenlace en condiciones controladas. Los peronistas podrían presentarse a las elec-

7. *Clarín*, 28 de julio de 1972; citado en Liliana de Riz, *Retorno y derrumbe: el último gobierno peronista*, Hispamérica, Buenos Aires, 1987, p. 46.

ciones para cualquier cargo excepto la presidencia. Además, Perón debía desautorizar públicamente a la guerrilla peronista. Esta propuesta, que negociaron en secreto agentes que Lanusse envió a hablar con Perón en su exilio de Madrid, formaba parte de un acuerdo más amplio en el cual las principales fuerzas políticas eran invitadas a dar su apoyo a un candidato presidencial común que las fuerzas armadas consideraran aceptable. Lanusse contaba con la predisposición favorable de los políticos peronistas e incluso de los líderes sindicales, para quienes un retorno a la democracia prometía posiciones de mayor influencia. El factor desconocido era la actitud que el propio Perón adoptaría después de años de sabotear los acuerdos políticos creados con gran esfuerzo por los que le habían derrocado y proscrito.

Más allá de la reparación histórica que entrañaba la negociación misma, se ofreció a Perón la cancelación de todas las penas contra él, pendientes desde 1955, y algo que era especialmente simbólico: en septiembre de 1971 los militares le entregaron el cadáver embalsamado de Evita, que quince años antes había sido transportado secretamente a Europa y enterrado bajo un nombre falso en un cementerio italiano. Sin embargo, Perón eludió las definiciones que se le pedían. Decidido a explotar la iniciativa que le brindaba la crisis militar, siguió un rumbo ambiguo y dejó abiertas todas las posibilidades que ofrecía la situación. Además, ni siquiera él, como tantos otros, podía estar absolutamente seguro del desenlace final.

En octubre de 1971 se produjo un levantamiento militar acaudillado por oficiales que simpatizaban con Onganía y Levingston, que acusaban a Lanusse de traicionar los objetivos de la revolución y de entregar el país a los viejos políticos. La rebelión fue sofocada con facilidad, pero cambió las condiciones de negociación. Lanusse estaba tan identificado con la salida electoral que si ésta fracasaba no era seguro que pudiese conservar el liderazgo de las fuerzas armadas. Consecuentemente, su posición en el juego político se debilitó. Perón aprovechó esto para continuar alentando a la guerrilla y reducir sus concesiones a un mínimo, en fin, procuró aumentar las tensiones para obligar a que las elecciones se celebraran de acuerdo con sus propios términos en vez de los que pretendían imponerle. Al hacerlo, también tuvo en cuenta el repudio generalizado que rodeaba al régimen militar y que hacía que las acciones cada vez más osadas de los jóvenes violentos se vieran con cierta benevolencia. Las medidas represivas, a la vez brutales e ineficaces, que se descargaban sobre la resistencia armada contribuían, asimismo, al desprestigio de los militares, tanto en el país como en el extranjero.

El gobierno militar se vio obligado a limitarse a seguir la dinámica del proceso que él mismo había desencadenado. Circunstancias menos dramáticas habían causado el golpe de estado de 1966. Esta vez, sin embargo, no se hizo nada para interrumpir las elecciones que debían celebrarse en marzo de 1973. El temor a una fusión explosiva entre el descontento popular y el movimiento guerrillero reforzó la decisión de institucionalizar el país. Como todas las veces que se reabría la perspectiva electoral, Perón se convirtió en un polo de atracción y utilizó su renovada popularidad para tejer una red de alianzas. Así, sin dejar de alabar a los guerrilleros, empezó a moverse en otras dos direcciones. En primer lugar, hacia los radicales, con los que acordó un pacto de garantías mutuas en el cual declaró que respetaba los derechos de las minorías, al tiempo que exigía a sus antiguos adversarios el compromiso a favor de elecciones sin vetos ni proscripciones. En segundo lugar, comenzó a acercarse a los grupos de interés a través de Frondizi, al que incluyó en una alianza político-electoral que no proponía nada que pudiese alarmar a los terratenientes y a los empresarios.

El tiempo jugaba en contra de Lanusse, que no podrá mostrar los frutos prometidos de su estrategia ante sus camaradas. El Partido Radical tampoco estaba dispuesto a interpretar el papel que se le había asignado. Si bien no se oponía a la política oficial para dar pretextos a un golpe de estado, tampoco quería secundar los planes de quienes le habían derrocado en 1966. La situación de Lanusse se volvió aún más complicada a mediados de 1972 cuando Perón reveló en Madrid los contactos hasta entonces secretos con sus emisarios. El malestar que ello provocó en los cuadros de oficiales sólo se calmó cuando Lanusse anunció públicamente que iba a retirar su candidatura a la presidencia. A esta decisión la siguió otra, obviamente dirigida a Perón, que señalaba una fecha límite para que todos los candidatos fijaran residencia en el país. Aunque protestó, el caudillo exiliado evitó cuidadosamente desafiar a los límites últimos de la tolerancia del gobierno militar, que ahora daba muestras de inquietud. Al acercarse el plazo en noviembre de 1973, Perón regresó a Argentina después de una ausencia de diecisiete años, y se quedó varias semanas. «No siento odio ni rencor. No es momento para venganzas. Regreso como pacificador de espíritus»,[8] fueron las palabras que dirigió al pueblo argentino, que le recibió con una mezcla de asombro e incredulidad.

Durante su estadía Perón se reconcilió con el líder de los radicales, Ricardo Balbín, y puso la piedra angular del frente electoral que uniría a los peronistas, el Partido Conservador Popular, los seguidores de Frondizi, el Partido Popular Cristiano y algunos socialistas. Al volver a Madrid, nombró candidato presidencial del frente a Héctor Cámpora, político menor que era conocido por su fidelidad canina al líder populista y por sus recientes y estrechos vínculos con la combativa juventud peronista. Esta decisión provocó resentimiento visible entre los líderes sindicales y los políticos moderados del movimiento, que se sintieron postergados injustamente. Cámpora, además, podía ser alcanzado por las restricciones electorales impuestas por el gobierno, y muchos sospecharon que Perón quería que se descalificara a su candidato, en una nueva vuelta de su cambiante táctica política. Lanusse decidió no responder a este desafío que Perón le lanzaba en el último momento. El 11 de marzo de 1973 la coalición peronista obtuvo el 49 por 100 de los votos, los radicales el 21 por 100, los partidos de la derecha el 15 por 100 y un frente de izquierda el 7 por 100. Luego del estrepitoso fracaso de la estrategia de Lanusse, los militares abandonaron el gobierno, llevándose como consuelo la visión del anciano caudillo haciendo frente a la titánica tarea que ellos no habían podido llevar a cabo: la de construir un orden político capaz de poner bajo control las expectativas y las pasiones desencadenadas por casi dos décadas de frustración y discordia.

El retorno y caída del peronismo, 1973-1976

Una vez se hubo efectuado el recuento de los votos y el gobierno de Cámpora tomó posesión, la situación política evolucionó rápidamente hacia una crisis institucional. Alentados por el respaldo de Perón, los sectores radicalizados rodearon al nuevo presidente para proseguir, ahora desde el poder, la política de movilización de masas. Bajo la mirada complaciente de Cámpora, se producían revueltas cotidianas de las bases obreras contra los líderes sindicales, y las ocupaciones de numerosos edificios públicos por bri-

8. Citado en Liliana de Riz, *op. cit.*, p. 63.

gadas de la Juventud Peronista. El objetivo que unificaba esta militante ofensiva era recuperar tanto el gobierno como el movimiento para las nuevas generaciones de un también nuevo peronismo socialista. En estas condiciones, los conflictos que hasta entonces habían permanecido latentes dentro del conglomerado de fuerzas que habían apoyado la vuelta del peronismo al poder salieron ahora a la superficie.

Los jefes sindicales —los grandes postergados en la operación política que condujo a la derrota de los militares— manifestaron su alarma ante un proceso político que escapaba a los valores tradicionales de la ortodoxia peronista. Esta preocupación era compartida por Perón y los miembros de su círculo íntimo que le acompañaban en el exilio, en especial José López Rega, su secretario, ex cabo de policía, aficionado a las ciencias ocultas. Transcurridos apenas cuarenta y nueve días desde que prestara juramento como presidente, Cámpora fue forzado a dimitir y nuevas elecciones llevaron al propio Perón a la presidencia, con su esposa, Isabel, como vicepresidenta. Los comicios, celebrados en septiembre de 1973, dieron la victoria a la candidatura Perón-Perón con un 62 por 100 de los votos emitidos. La magnitud del triunfo electoral fue una indicación clara de que muchos de sus antiguos enemigos habían decidido votar al anciano caudillo con la esperanza de que pusiera bajo control a sus seguidores juveniles. Dos días después de las elecciones, antes incluso de que terminaran las celebraciones de la victoria, Perón recibió una advertencia ominosa al caer asesinado por la guerrilla el secretario general de la CGT, José Rucci, uno de sus partidarios más leales.

El viraje táctico que alejaría a Perón de sus jóvenes admiradores de la izquierda había sido anunciado el 20 de junio, el día que regresó para residir de forma permanente en Argentina. Casi dos millones de personas lo esperaron en el Aeropuerto de Ezeiza, la mayoría de ellas bajo las pancartas de las tendencias revolucionarias del peronismo. Lo que debería haber sido una gran celebración popular se convirtió en una batalla campal, con muchos muertos y heridos, al enfrentarse bandas armadas de la derecha y la izquierda. El avión en que viajaba Perón fue desviado a otro aeropuerto.

Por la noche Perón pronunció un discurso en el que reveló el proyecto político con que volvía al país, después de tan larga ausencia.[9] Comenzó con un llamado a la desmovilización: «Tenemos una revolución que realizar, pero para que sea válida debe ser una reconstrucción pacífica. No estamos en condiciones de seguir destruyendo frente a un destino preñado de acechanzas y peligros. Es preciso volver a lo que en su hora fue nuestra máxima: del trabajo a casa y de casa al trabajo». Su nueva visión de la comunidad política se reflejó en esta declaración: «El justicialismo jamás fue sectario ni excluyente y hoy llama a todos los argentinos sin distinciones para que todos, solidariamente, nos unamos a la tarea de reconstrucción nacional». Más adelante, esta convocatoria fue más explícita cuando substituyó la antigua consigna «Para un peronista no hay nada mejor que otro peronista», que había dividido al país durante sus dos primeras presidencias, por otra nueva, «Para un argentino no hay nada mejor que otro argentino». Sus palabras finales estuvieron dirigidas a suprimir de cuajo las esperanzas de una renovación doctrinaria que él mismo había estimulado durante sus últimos años en el exilio. «Somos justicialistas. Levantemos una bandera tan distante de uno como de otro de los imperialismos dominantes... No hay nuevos rótulos que califiquen a nuestra doctrina. Los que ingenuamente piensan que pueden copar a nuestro movimiento o tomar el poder que el pueblo ha reconquistado se equivocan».

9. *La Nación*, 21 de junio de 1974; citado en Liliana de Riz, op. cit. p. 90.

Con este mensaje Perón validó la audaz decisión tomada por Lanusse dos años antes. De ahí en más y ante el desconcierto de la juventud peronista, se ocupó de revertir el giro a la izquierda que imprimieron a la lucha contra el régimen militar y que Cámpora erróneamente convirtiera en política de gobierno. Después del triunfo electoral, el ERP ratificó su estrategia subversiva, mientras que los Montoneros suspendieron sus actividades, señalando que su futura conducta dependería del cumplimiento de sus promesas revolucionarias por el nuevo gobierno. Así, el jefe de los Montoneros, Mario Firmenich, al preguntársele si abandonaban el uso de la fuerza, respondió:

> En modo alguno, el poder político sale de la boca de un fusil. Si hemos llegado hasta aquí es porque teníamos fusiles y los usábamos. Si los abandonáramos, sufriríamos un revés en nuestra posición política. En la guerra hay momentos de enfrentamiento, tales como aquellos por los que hemos pasado, y hay momentos de tregua, en los cuales se hacen los preparativos para el próximo enfrentamiento.[10]

El cambio experimentado en el discurso y la conducta de Perón colocó a los jóvenes peronistas ante la opción de romper con él y ser marginados de la coalición popular unida en torno a su liderazgo. Grave como era, la disidencia de los jóvenes no agotó todos los interrogantes que planteaba el retorno del peronismo al poder. Si bien Perón parecía capaz de cambiar desde el gobierno las políticas que alentara desde la oposición, ¿cabía esperar la misma flexibilidad de un movimiento que había crecido en los últimos dieciocho años con una fuerza contestataria y que se sentía escasamente comprometido con un sistema institucional en el cual su participación había estado siempre retaceada? ¿Cómo podría Perón inculcar la necesidad de la coexistencia política a quienes las constantes proscripciones habían llevado a un sectarismo larvado? ¿Cómo convencer a aquellos que habían visto retroceder su participación en el ingreso de que era prudente compatibilizar las exigencias del trabajo con la estabilidad de la economía? Finalmente, ¿cómo obtener la paz de aquellos cuya violencia Perón había previamente exaltado?

De hecho, el llamamiento del anciano caudillo a la reconciliación encontró mejor acogida entre sus adversarios que entre sus seguidores. Los primeros vieron en el mensaje de Perón una promesa de orden político en una Argentina sacudida por los conflictos y la violencia; los segundos, en cambio, prefirieron ver en el triunfo electoral el esperado momento de su vindicación histórica. Al arribar al poder en 1946, Perón enfrentó un desafío parecido. Pero, mientras que entonces había un caudillo enérgico y ambicioso en el centro de la coalición populista, este Perón que ahora regresaba para disciplinar las esperanzas y las pasiones desatadas por su retorno era un hombre de setenta y ocho años, con su salud quebrantada y la hipoteca de un largo exilio.

Durante los diez meses que le restaban de vida, Perón invirtió los poderes todavía vigorosos de su carisma en canalizar las aspiraciones difusas y virulentas de sus seguidores, por un lado y por otro a reconstruir el maltrecho sistema político heredado. Los dos instrumentos de su proyecto institucional fueron el acuerdo político entre los principales partidos con representación en el Congreso (el peronista y el radical) y el pacto social entre las empresas y los sindicatos. Su nuevo objetivo era una «democracia integrada» en la cual el antiguo modelo orgánico de la comunidad organizada se dilataba para colo-

10. *El Descamisado*, 11 de septiembre de 1973; citado en Guido Di Tella, *Perón-Perón, 1973-1976*, Sudamericana, Buenos Aires, 1983, p. 55.

car a los grupos de intereses y los partidos políticos en igualdad de condiciones. La actitud ante las fuerzas armadas fue, a su turno, otra expresión de los nuevos tiempos. Durante el breve gobierno de Cámpora el mando del ejército fue ejercido por el general Jorge Carcagno, que abogó enérgicamente por la unidad de las fuerzas armadas con el pueblo en un patético intento por acomodarse a la compleja situación creada por la victoria peronista. Al asumir la presidencia, Perón promovió un cambio en la jerarquía militar. Nombró a un comandante en jefe apolítico para que substituyese a Carcagno, cuyos intentos por acercarse al gobierno le habían distanciado de los sentimientos que prevalecían entre sus camaradas. Con este gesto Perón quiso subrayar el papel profesional y políticamente prescindente que tenía reservado para las fuerzas armadas durante su tercer presidencia.

El gabinete original de Cámpora fue purgado de sus elementos izquierdistas, que fueron substituidos por viejos y confiables políticos. Las dos figuras más importantes que sobrevivieron a la purga fueron López Rega, en el ministerio de Bienestar Social, y José Gelbard, en el ministerio de Economía. Presidente de la Confederación General Económica (CGE), la asociación representativa de la burguesía media nacional, Gelbard estaba vinculado a Perón desde los años de su segunda presidencia. Las líneas centrales de su programa procuraron compatibilizar los objetivos redistribucionistas de la nueva administración con la situación de coyuntura legada por el régimen militar. El último tramo de la Revolución Argentina estuvo marcado por el relajamiento de los controles estatales sobre la economía. La reanudación de la puja distributiva y el incierto futuro político condujeron a un agravamiento de las presiones inflacionarias.

Los años 1971 y 1972 se caracterizaron por una alta y creciente inflación, que subió desde 39,2 por 100 en 1971 a 64,2 por 100 en 1972, moviéndose hacia una tasa anual del 101 por 100 en los primeros cinco meses de 1973. El déficit fiscal se incrementó desde los bajos niveles de 1968-1970 de menos del 1 por 100 del PBI a algo más del 2 por 100 en 1971 y 1972, con una tasa proyectada del 6 por 100 para 1973. Por su parte, la onda de crecimiento dentro de la que se había desenvuelto la economía nacional desde 1964 parecía a punto de terminar. En los diez años transcurridos desde entonces la actividad económica había crecido a un promedio anual del 4 por 100, sostenida por el aumento de las exportaciones y la maduración de las inversiones realizadas en el mandato de Frondizi. Los datos más recientes indicaban, sin embargo, el progresivo eclipse de esos impulsos. El pico de crecimiento alcanzado en 1969 con un 8,5 por 100 fue disminuyendo al 5,4 por 100 en 1970, 4,8 por 100 en 1971 para caer al 3,2 por 100 en 1972. Con este inquietante panorama, la nueva conducción económica se hizo cargo. Contaba a su favor con una situación externa favorable, debido al extraordinario crecimiento de las exportaciones, que prácticamente se duplicaron entre 1971 y 1972, excediendo el aumento también experimentado por los precios de los productos importados en un 50 por 100.

La primera prioridad del ministro Gelbard fue contener las expectativas inflacionarias colocando bajo control las pujas intersectoriales. Para lo cual aumentó los salarios un 20 por 100, muy por debajo de las demandas sindicales, suspendió las negociaciones colectivas por dos años, congeló el valor de todos los bienes y creó un rígido sistema de fiscalización de precios. Todas estas medidas fueron implementadas mediante la forma de un pacto social entre el Gobierno, la CGT y la CGE. El acuerdo de precios y salarios no encontró gran resistencia en el empresariado, muchos de cuyos miembros lo habían previsto y ya habían aumentado preventivamente sus precios. Distinta fue la situación con respecto al movimiento obrero. Después de la victoria electoral del 11 de marzo, el

recuerdo de una de las primeras decisiones de Frondizi al ser elegido con los votos peronistas —un aumento general de los salarios del 60 por 100—había alentado el optimismo de los dirigentes sindicales, entre ellos, Ricardo Otero, el flamante ministro de Trabajo. El aumento finalmente obtenido fue claramente inferior y Perón debió aplicar toda su autoridad política para obtener el consentimiento sindical.

Por otro lado, para una CGT que había reclamado insistentemente durante los gobiernos militares la libertad de negociar los salarios, la firma del pacto social a las pocas semanas de la instalación de la administración peronista fue una decisión difícil. Para la cúpula sindical el esquema ideal hubiera sido el mantenimiento de las negociaciones colectivas. De ese modo, hubiera contado con mejores condiciones para recuperar el prestigio perdido durante las forzadas treguas salariales impuestas por los gobiernos militares. Ocurre que en la situación de debilidad política en la que se encontraba dentro del movimiento peronista obstaculizó cualquier tipo de resistencia y debió correr con los costos políticos de su obligada solidaridad con las medidas de Perón. No obstante, al firmar el pacto social, los dirigentes sindicales lograron volver de nuevo a los dominios de la ortodoxia peronista, de los que tantas veces se habían alejado en el pasado. Ello les permitió recuperar la aprobación de Perón y con su respaldo, consiguieron del Congreso una ley que suprimía aún más la democracia interna de los sindicatos y protegía sus posiciones de la rebelión antiburocrática en curso desde los tiempos del «cordobazo».

El cambio en las expectativas provocado por el pacto social fue impresionante. Mientras que en los cinco primeros meses de 1973 el costo de vida había aumentado alrededor de un 37 por 100, de julio a diciembre subió sólo en un 4 por 100. Con estas cifras en la mano, el entusiasmo cundió en las esferas oficiales hasta el punto a que el ministro de Economía proclamó «la inflación cero» como meta de su gestión. Con las exportaciones un 65 por 100 superiores a las del año anterior e importaciones cuyo valor había aumentado alrededor de un 36 por 100, la balanza comercial a finales de 1973 fue un 30 por 100 superior a la de 1972, galvanizando el optimismo gubernamental. Fue, empero, en el sector exterior donde surgieron las primeras señales negativas que ensombrecieron este panorama optimista. En el mes de diciembre los efectos de la crisis mundial del petróleo alcanzaron a la economía argentina y condujeron a un marcado incremento del precio de los bienes importados. Debido al congelamiento de precios, el mayor costo de los bienes importados comenzó a erosionar los márgenes de beneficios de las empresas; algunas compañías interrumpieron o redujeron la producción y todas unieron sus voces en el clamor contra la rígida política de precios. Gelbard trató de sancionar una resolución que autorizaba a las compañías el traslado de los mayores costos a los precios, pero Perón ordenó dar marcha atrás bajo el apremio de los sindicatos, que amenazaron con retirarse del pacto social.

La negativa de los sindicatos a convalidar un aumento de los precios sin un aumento simultáneo de los salarios era comprensible. Mientras que la firma del Pacto Social había congelado su poder institucional, el triunfo electoral había dado un renovado vigor a la movilización de las bases obreras. A partir de la asunción del gobierno peronista, los conflictos en las fábricas se multiplicaron, por las disputas en torno a las condiciones de trabajo, las regulaciones disciplinarias, los despidos, etcétera. De hecho, las bases obreras se encontraban en un estado general de rebelión. Hostigados por las corrientes de izquierda en auge, para las que el pacto social era una traición, los jefes sindicales bloquearon la propuesta de Gelbard, que sólo favorecía a las empresas. La solución de emergencia consistió en recurrir a las reservas de divisas externas acumuladas por la ex-

celente balanza de comercio exterior para subsidiar, con un tipo de cambio preferencial, la compra de insumos importados.

No obstante a esa altura, la confianza en la política de ingresos comenzó a flaquear, como lo demostró la proliferación del mercado negro. A la presión que ejercían las empresas para que se diese mayor flexibilidad a los precios, se sumó la actividad de los delegados de los obreros en las fábricas que obtenían aumentos salariales encubiertos por medio de la reclasificación de los puestos de trabajo o el incremento de las primas de productividad. Mientras tanto, se hizo visible la incongruencia entre la rígida política de precios y la indulgente política monetaria adoptada para asistir a un déficit fiscal que superaba el 6 por 100 del PIB.

A comienzos de 1974 la necesidad de revisar los acuerdos sobre precios y salarios se volvió imperativa, y en febrero Gelbard convocó a la CGE y la CGT. Después de varias semanas, las partes tuvieron que reconocer que era imposible llegar a un acuerdo y Perón se vio obligado a mediar entre ellas. El arbitraje que se dio a conocer el 28 de marzo establecía un aumento salarial que era entre un 5 y un 6 por 100 superior a la disminución de los salarios reales y autorizaba a las compañías a subir los precios en un monto a decidir por el gobierno. Aunque los líderes de la CGT albergaban la esperanza de un aumento mayor, la decisión fue interpretada como una medida favorable a los obreros. Cuando en abril fueron anunciados los nuevos niveles de precios, fijando un margen de beneficios inferior al que exigían las empresas, ésta fue la señal para el lanzamiento de una sistemática transgresión del pacto social. Entre abril y mayo el costo de vida aumentó un 7,7 por 100, cuando en junio había subido sólo un 2,8 por 100. La reanudación de la puja por los ingresos muy pronto hizo que la inflación cero pasara a la historia.

La última aparición pública de Perón, un mes antes de su muerte, fue también la más dramática. El 12 de junio salió al escenario de sus pasados triunfos, el balcón de la Casa Rosada, y amenazó a la multitud apresuradamente reunida con abandonar la presidencia si persistía el sabotaje y el cuestionamiento a su gobierno.

Poco menos de un mes antes, en las celebraciones tradicionales del Día del Trabajo, el 1 de mayo, había culminado de forma espectacular el enfrentamiento entre la juventud radicalizada y Perón. Hostigado por las críticas y los gritos que interrumpían su discurso, Perón acusó a los jóvenes de ser «mercenarios pagados por extranjeros» y pidió la expulsión de los «infiltrados» en el movimiento peronista. Esta ruptura venía preparándose desde principios de año, cuando las exhortaciones iniciales a la moderación fueron seguidas de una drástica ofensiva contra las posiciones oficiales aún en poder del ala radical del peronismo. El reemplazo del gobernador de la provincia de Buenos Aires después de un acción armada del ERP en una base militar, la destitución por la fuerza del gobernador de Córdoba, el allanamiento de las oficinas de la juventud peronista y la prohibición de sus publicaciones formaron parte de una campaña que no dejó duda alguna sobre la incompatibilidad de las dos vertientes que habían convergido en la vuelta del peronismo al poder: la que encabezaba la ola de movilizaciones populares y apuntaba a la ruptura del orden político en nombre del populismo revolucionario y la que, centrada en el partido y los sindicatos, respondía a los ideales tradicionales de Perón.

Sobre el fondo de este enfrentamiento, los conflictos laborales continuaban con redoblada intensidad. Entre marzo y junio se registró el promedio de huelgas por mes más alto en los tres años que duraría el gobierno peronista. Lanzadas en abierta rebeldía contra los acuerdos del pacto social, las luchas salariales demandaban y obtenían de las empresas aumentos sustancialmente superiores a los conseguidos por la CGT. El éxito de

los conflictos estuvo en gran medida asegurado por el cambio de actitud por parte del mundo de los negocios. El laudo del 28 de marzo debilitó su ya escasa disposición a llegar a un acuerdo sobre la política de ingresos. En lugar de resistir las demandas salariales, los empresarios optaron por acceder a ellas sólo para trasladarlas inmediatamente a los precios sin esperar la autorización del gobierno. Alarmados por la situación, los dirigentes de la CGT acudieron a Perón a principios de junio para pedirle alguna reacción oficial que aliviara la presión a la que estaban sometidos. En su último discurso del 12 de junio éste procuró, con su propia autoridad política, llenar el vacío que rodeaba su proyecto de gobierno. Perón no tuvo tiempo de recoger los frutos de este esfuerzo final pues moriría poco después, el 1 de julio.

Al iniciar su tercera presidencia, Perón fue consciente de que la formidable mayoría electoral del 62 por 100 obtenida en 1973 era insuficiente para mantenerle en el poder. Un gobierno peronista apoyado exclusivamente en sus propias bases podía ser, muy pronto, un gobierno vulnerable a las presiones de la oposición que, aunque derrotada políticamente, contaba con el poderoso respaldo de las grandes empresas y la jerarquía militar. Con el fin de evitar los previsibles riesgos de aislamiento político, Perón había procurado tejer una red de acuerdos como los que animaban al pacto social y a la convergencia con el Partido Radical en el Congreso. Una vez que hubo muerto, sus sucesores abandonaron sus objetivos de reconciliación política y colaboración social, que, para entonces, habían sufrido un retroceso apreciable. Más inspirados por el sectarismo al que los habían acostumbrado los dieciocho años de semilegalidad política que por las lecciones sobre el arte de conquistar y conservar el poder que les impartiera Perón, sus sucesores —Isabel Perón y sus colaboradores y los dirigentes sindicales— se dedicaron a desmantelar los acuerdos heredados y a proclamar que había llegado la hora de la reparación histórica.

El primer paso en esa dirección apuntó contra Gelbard, quien, terminado el breve armisticio que siguió a la muerte de Perón, presentó su dimisión en octubre. Con su alejamiento, se aflojaron los vínculos que unían a la CGE y al gobierno. Una suerte similar corrieron los acuerdos interpartidarios. Después de hacerse cargo de la presidencia, la esposa de Perón reorganizó el gabinete y substituyó a los representantes de los partidos que habían formado el frente electoral por miembros de su círculo íntimo. También puso fin a las relaciones especiales con el Partido Radical, que ya no sería consultado en las decisiones importantes de gobierno. Mientras tenía lugar esta operación de homogeneización política, la violencia entró en una nueva fase. A finales de 1974 los Montoneros anunciaron que pasaban a la clandestinidad para continuar la lucha, ahora contra el gobierno de Isabel Perón. Por esa misma fecha, entró en la escena un grupo terrorista de derecha, bajo el nombre de la Triple A (Alianza Argentina Anticomunista), armado y dirigido por López Rega, el ministro de Bienestar Social y secretario privado de la presidenta.

En el plazo de pocos meses el panorama político quedó reducido a las arcanas maniobras palaciegas del séquito presidencial y a la rutina macabra de los partidarios de la violencia. Por su lado, las protestas obreras tendieron a disminuir debido en parte al clima de inseguridad y en parte, también, porque la represión iba eliminando, uno tras otro, los bastiones de la oposición sindical de izquierda. Finalmente, el grupo que rodeaba a Isabel Perón y los dirigentes sindicales quedaron frente a frente. En torno de las aspiraciones rivales de ambos sectores habría de librarse la última contienda que precipitó la caída del peronismo.

A pesar del cuadro alentador esbozado por Gelbard al dejar el cargo —un crecimiento del 7 por 100 del PBI en 1974 y un descenso del desempleo del 6 por 100 en abril de 1973 al 2,5 por 100 en noviembre de 1974—, las perspectivas económicas inmediatas eran preocupantes. En julio la Comunidad Económica Europea había prohibido la importación de carne argentina, afectando fuertemente el volumen y el valor de las exportaciones. Mientras tanto, los precios de las importaciones continuaron en ascenso. Temiendo los efectos que pudiera tener en los salarios reales y las tendencias inflacionarias, Gelbard no había reajustado el tipo de cambio y con ello fomentó una corriente de importaciones especulativas. El superávit de 704 millones de dólares acumulado en 1973 se convirtió en un déficit de 216 millones en la segunda mitad de 1974, haciendo aparecer en el horizonte el perfil familiar de la crisis externa. La primera tarea del nuevo ministro de Economía, Alfredo Gómez Morales, fue ajustar una economía «recalentada» por el casi pleno empleo, la creciente oferta de dinero y la tasa de inflación en alza, a la crítica situación del sector externo.

Figura central en la adopción del exitoso programa de estabilización de 1952, Gómez Morales había sido presidente del Banco Central durante la administración de Gelbard, cargo que abandonó en disidencia con la permisiva política fiscal. Con sus primeras medidas intentó cambiar el rumbo, aumentando el control del gasto público, reduciendo la expansión monetaria y subiendo los precios de manera selectiva. Si bien necesarios, los ajustes fueron demasiado moderados y no incluyeron el tipo de cambio, que continuó apreciándose en términos reales, con la consiguiente pérdida de divisas. Recién en marzo de 1975 dispuso una devaluación, que redujo pero no eliminó la sobreevaluación de la moneda. En consonancia con el enfoque gradualista de Gómez Morales, también se aumentaron los salarios. Este hesitante cambio de la política económica tropezó, además, con un obstáculo inesperado: el nuevo ministro no formaba parte del círculo íntimo de la presidenta. Así, durante los 241 días que permaneció en el puesto esperó en vano la aprobación oficial de la adopción de medidas más firmes, mientras contemplaba impotente, el deterioro de la situación económica.

En este clima de indefiniciones se produjo la convocatoria a negociaciones colectivas en febrero, tal como estaba previsto. Bien pronto, la discusión de los nuevos contratos salariales llegó a un punto muerto por falta de directivas gubernamentales para la negociación. Los sindicatos habían esperado ansiosamente la apertura de las tratativas directas con las empresas para poder rehabilitar su maltrecho liderazgo después de casi dos años de política de ingresos. Pero la presidenta, bajo la poderosa influencia de López Rega, no prestó atención a sus preocupaciones, ocupada como estaba preparando un drástico realineamiento de las bases políticas y sociales del gobierno.

En esencia, el plan de Isabel Perón apuntaba a ganarse la confianza de las fuerzas armadas y del mundo económico suprimiendo la subversión por medio de las bandas terroristas de la Triple A, lo cual evitaría la intervención directa de los militares; la erradicación de la izquierda en su último refugio, la universidad; el vuelco hacia el capital extranjero y la economía de mercado, con una reducción de los salarios y la restauración de la disciplina laboral; y, finalmente, la expulsión del movimiento sindical de la estructura de poder. En nombre de estos ambiciosos objetivos reclamó a los militares que abandonaran la neutralidad política que habían mantenido desde la dimisión del general Carcagno. Este objetivo pareció haberse alcanzado cuando, en mayo, el nuevo comandante en jefe del ejército, el general Alberto Numa Laplane, abogó por el apoyo táctico al gobierno. Isabel y López Rega creyeron entonces que había llegado el momento de efectuar su audaz giro hacia la derecha.

Cuando llegó el día previsto para la finalización de las negociaciones salariales, el 31 de mayo, sin que una definición oficial destrabara los nuevos contratos, la protesta obrera desbordó del control de los sindicatos y se sucedieron las manifestaciones callejeras y las ocupaciones de fábricas. Ese mismo día se aceptó la dimisión de Gómez Morales y en su reemplazo fue designado Celestino Rodrigo, miembro conspicuo del séquito presidencial. Rodrigo anunció un programa de medidas consistente en un aumento del orden del 100 por 100 en el tipo de cambio y el precio de los servicios públicos, al tiempo que recomendaba un incremento del 40 por 100 como guía en las negociaciones salariales.

Un reajuste de los precios relativos era previsible, después de un período de inflación reprimida y sobreevaluación de la moneda. Sin embargo, tanto la magnitud del reajuste como el momento elegido para anunciarlo parecieron indicar que la presidenta pretendía crear una situación insostenible para los líderes sindicales en su relación con las bases, y recortar, así, su influencia política. De pronto, éstos se encontraron luchando ya no sólo por un incremento salarial, sino también por su propia supervivencia política. En las dos semanas siguientes presionaron hasta obtener la anulación de las restricciones que pesaban sobre la libre negociación salarial. De este modo, al cabo de una serie de agitadas sesiones, frente a unos empresarios que depusieron toda resistencia, lograron aumentos salariales que llegaron a un promedio del 160 por 100.

La respuesta de Isabel Perón fue igualmente contundente. El 24 de junio anuló los acuerdos entre empresarios y sindicatos y ofreció un aumento salarial del 50 por 100 al que seguirían otros dos del 15 por 100 en agosto y octubre. El anuncio presidencial provocó la inmediata paralización del trabajo en los principales centros del país, colocando a los líderes sindicales ante una encrucijada que habían procurado tenazmente evitar: o bien continuar con la confrontación y correr el riesgo de precipitar la caída del gobierno o aceptar la propuesta oficial y resignarse a la derrota política y a la pulverización de su prestigio ante las bases obreras. El impasse se prolongó durante una semana en la que en el país nadie trabajó. La CGT no tuvo más remedio que ratificar el hecho consumado y convocar una huelga general de cuarenta y ocho horas para el 7 de julio. Esta decisión, que no tenía precedentes en la historia del peronismo, reunió frente a la Casa Rosada a una airada multitud, que reclamó la renuncia de los colaboradores de Isabel Perón y la aprobación de los acuerdos salariales. En contra de las expectativas de los círculos oficiales, los militares se mantuvieron al margen del conflicto. Abandonados a su propia suerte, López Rega y Rodrigo dimitieron y el Gobierno tuvo que volver sobre sus pasos y acceder a las exigencias de los trabajadores. La crisis política concluyó con la victoria de los líderes sindicales, que, mientras renovaban su apoyo a la esposa de Perón, se habían ocupado de hacer fracasar la operación política que pretendía desalojarlos del poder.

Después de este dramático episodio, el gobierno peronista ya no volvería a recuperar su credibilidad. Duró otros ocho meses más, en el curso de los cuales la amenaza de un golpe militar acompañó cada uno de sus pasos y profundizó la crisis política. Tras la dimisión de López Rega, la presidenta solicitó autorización para abandonar temporalmente sus obligaciones, y una coalición de sindicalistas y viejos políticos peronistas se hizo cargo del gobierno bajo la dirección del presidente del Senado, Italo Luder. El general Numa Laplane también fue obligado a renunciar por el alto mando militar; el nuevo comandante en jefe, el general Jorge Videla, colocó nuevamente al ejercito a una prudente distancia del gobierno, al tiempo que su participación en la lucha antisubversiva pasó a ser más directa, al recibir del presidente interino la autorización para dirigir las operaciones contra la guerrilla.

La consecuencia inmediata de las medidas que tomó Rodrigo y de la contraofensiva sindical fue una violenta aceleración de la tasa de inflación. En los meses de junio, julio y agosto los precios al consumo subieron un 102 por 100, más próximos a una tasa mensual del 7 al 10 por 100 que a la de 2 al 3 por 100 que había sido el promedio de los últimos treinta años. Para ocupar la cartera de Economía los sindicatos propusieron a Antonio Cafiero, cuya política consistió en una indexación gradual de los precios, los salarios y el tipo de cambio. Esta táctica tuvo el mérito de evitar graves distorsiones de los precios relativos, pero también comportó el reconocimiento de que era imposible reducir las presiones inflacionarias. De todos modos, permitió revertir la tendencia desfavorable al sector exterior, con la ayuda de la moneda devaluada que había heredado y un poco de financiación a corto plazo que obtuvo del FMI y otros organismos públicos y privados. Los efectos se sentirían sobre todo durante el primer trimestre de 1976, cuando la balanza comercial mostraría su primer superávit en quince meses.

Incapaz de frenar la elevada y fluctuante tasa de inflación, Cafiero tuvo que aceptar una de sus consecuencias previsibles, la vertiginosa expansión de la especulación financiera. Ante la depreciación del valor de los bienes y los salarios, los agentes económicos encontraron más provechoso entregarse a la febril manipulación de las diferencias entre el dólar oficial y el dólar del mercado negro, entre el interés que reportaban los títulos públicos y la tasa de inflación. La vorágine especulativa atrajo a capitales de toda la economía y de ella participaron tanto las grandes compañías como los pequeños ahorristas. Bajo el efecto de la aceleración de los precios, la economía empezó a deslizarse desde la situación de «recalentamiento» en abril, con fuertes presiones sobre la demanda y un bajo índice de desempleo, hacia una situación cercana a la recesión en julio y agosto. En Buenos Aires el desempleo subió del 2,3 por 100 al 6 por 100 y en Córdoba alcanzó el 7 por 100. La reducción de la producción industrial fue del 5,6 por 100 en el tercer trimestre del año y del 8,9 por 100 en el último. El empeoramiento de la situación económica no atenuó el nivel de conflictos laborales, pero en el nuevo escenario éstos fueron más prolongados y de más difícil solución.

En este contexto, aumentó la actividad de la guerrilla, que secuestraba y asesinaba a gerentes de empresas con el fin de obligarlos a aceptar las exigencias de los obreros. Estas acciones desencadenaban represalias igualmente violentas de grupos paramilitares contra activistas sindicales. Las fábricas se convirtieron así en un escenario más de la ola de violencia que servía de trágico telón de fondo a la crítica situación económica. En la segunda mitad de 1975 la guerrilla decidió intensificar sus operaciones; además de secuestros, asesinatos y atentados con bombas, los Montoneros y el ERP llevaron a cabo acciones más ambiciosas contra objetivos militares. La presión de las fuerzas de seguridad, sin embargo, les obligó a volver a un terrorismo más rudimentario que hizo evidente su ya irreversible aislamiento de los movimientos de protesta popular. Bajo el efecto de los actos de violencia cotidianos, vastos sectores de la población comenzaron a contemplar la posibilidad de una intervención militar. Pero los comandantes militares no parecían ansiosos por actuar, y, al parecer, preferían que la crisis se agudizara con el fin de encontrar un apoyo más amplio cuando finalmente decidieran intervenir.

La coalición de sindicalistas y políticos que sostenía a Luder en la presidencia defraudó las expectativas de estabilidad que había suscitado. Las demandas exageradas de los sindicatos hicieron difícil la coexistencia con los políticos moderados al tiempo que sembraban la alarma entre los círculos de poder tradicionales. Una nueva organización empresarial, la Asamblea Permanente de Asociaciones Gremiales (APEGE), encabeza-

da por el gran capital agrario e industrial, ocupó el lugar que había dejado vacante la CGE para asumir una postura de abierta rebeldía contra el gobierno. En enero de 1976 Isabel volvió al palacio presidencial y reorganizó el gabinete, desprendiéndose de los ministros vinculados a la alianza de líderes sindicales y políticos y rodeándose de figuras ajenas al movimiento peronista. Algunas de ellas eran supervivientes de la camarilla de López Rega, otras eran funcionarios desconocidos, pero todas estaban dispuestas a seguir a esta mujer solitaria, heredera de los ideales de un movimiento en cuya historia no había participado, a cuyos líderes naturales detestaba y cuyos seguidores no le inspiraban más que desconfianza. La reacción inicial de quienes habían sido separados de sus cargos fue de indignación; se llegó incluso a discutir la posibilidad de entablar un juicio político a la presidenta bajo la acusación de uso indebido de fondos públicos. Muy pronto, sin embargo, se inclinaron ante lo inevitable, conscientes de que la caída del gobierno era inminente, como lo presagiaba un fallido levantamiento militar en diciembre de 1975.

Durante estas tensas jornadas, el Partido Radical intentó recuperar el papel de principal partido de la oposición que se le había negado en los últimos tres años, durante los cuales el propio peronismo desempeñó el papel de oficialismo y de oposición al mismo tiempo. Confinados a la periferia de los conflictos que estaban desgarrando el movimiento creado por Perón, hasta entonces los radicales habían centrado su discurso en la defensa del orden institucional, actitud que llevó a extremos inusitados su tolerancia hacia la conducta del veterano líder populista y sus sucesores. En un postrer esfuerzo, propusieron la formulación de un gobierno sin Isabel Perón, pero dentro del peronismo nadie hizo caso a su llamamiento. Con la mirada puesta ya en el período que se abriría después del inevitable golpe de Estado, los sindicalistas y los políticos peronistas prefirieron cerrar filas detrás de la esposa de Perón. Ésta, por su parte, dedicó sus últimos días a lanzar una serie de medidas económicas que imaginaba afines a las necesidades de la jerarquía militar y las grandes empresas.

Durante los primeros días de marzo un nuevo ministro de Economía trató de hacer frente al descalabro económico con otro cambio brusco de los precios relativos. El tipo de cambio y los precios de los servicios públicos fueron aumentando entre un 90 y un 100 por 100 al tiempo que se incrementaban los salarios en un 20 por 100. Al igual que la medida anterior de Rodrigo, este nuevo reajuste incluía explícitamente un descenso de los salarios reales. Una ola de huelgas empezó a paralizar los centros principales fabriles en repudio a las medidas económicas. Cuando todo parecía conducir a un enfrentamiento similar al de junio de 1975, los militares salieron de los cuarteles y derrocaron el gobierno, sin encontrar oposición alguna.

El proceso de reorganización nacional, 1976-1983

Para un país con un larga historia de intervenciones militares, el golpe de estado de 1976 no tuvo sorpresas. Acostumbrados a leer los signos premonitorios, la mayoría de los argentinos vio en el golpe un desenlace inevitable. Las fuerzas armadas habían asistido a la agonía del gobierno de Isabel Perón, esperando pacientemente que la profundización de la crisis política legitimara una nueva intervención militar. Cuando decidieron actuar, encontraron amplio eco en la opinión pública. Como en 1955 y 1966, el golpe de Estado de 1976 fue un evento popular, pero mientras que en 1955 y 1966 el clima era de optimismo y esperanza, la angustia y el miedo acompañaron a la nueva solución autoritaria.

Muchos fueron los que compartieron la sombría evaluación de los militares del estado del país:

> Agotadas todas las instancias del mecanismo constitucional, superada la posibilidad de rectificaciones dentro del marco de las instituciones y demostrada en forma irrefutable la imposibilidad de la recuperación del proceso por sus vías naturales, llega a su término una situación que agravia a la nación y compromete su futuro. Nuestro pueblo ha sufrido una nueva frustración. Frente a un tremendo vacío de poder, capaz de sumirnos en la disolución y la anarquía; a la falta de capacidad de convocatoria que ha demostrado el gobierno nacional..., a la falta de una estrategia global que, conducida por el poder político, enfrentara a la subversión; a la carencia de soluciones para problemas básicos de la nación, cuyo resultado ha sido el incremento permanente de todos los extremismos; a la ausencia total de los ejemplos éticos y morales que deben dar quienes ejercen la conducción del estado; a la manifiesta irresponsabilidad en el manejo de la economía que ocasionara el agotamiento del aparato productivo... las Fuerzas Armadas, en cumplimiento de sus obligaciones permanentes, han asumido la conducción del Estado.[11]

Los comandantes en jefe de las tres armas se erigieron en poder supremo y nombraron presidente al general Jorge Videla, para ocupar la presidencia del país. Las ventajas otorgadas al ejército por ser el arma más antigua terminaron allí. La administración gubernamental fue luego dividida en partes equivalentes puestas respectivamente bajo jurisdicción del ejército, la marina y la fuerza aérea. Esta novedad institucional, que recortaba la preeminencia tradicional del ejército, debía mucho al fuerte liderazgo del almirante Emilio Massera, que logró recuperar para la marina las posiciones perdidas durante los enfrentamientos intra-militares de 1962. Bajo la conducción de la junta militar se inició así lo que se llamó «el proceso de reorganización nacional». Las consignas eran simples: eliminar la amenaza subversiva, suprimir la corrupción y superar el caos económico. Detrás de estas consignas había una intención ambiciosa: transformar las bases mismas de la sociedad argentina, que a juicio de los militares, habían engendrado los males que se disponían a combatir. En 1976 reapareció el ideal militar de la revolución regeneradora, listo para hacerse cargo de las tareas incumplidas y para devolver al país una solución política y económica definitiva.

Era previsible que el régimen militar pusiera en práctica una dura política de represión, pero la escala y la naturaleza de la violencia a la que apeló fueron inéditas. Las medidas iniciales se ajustaron a un repertorio conocido: la prohibición de la actividad política, la censura de prensa, la detención de dirigentes obreros y la intervención en los sindicatos. A ellas se agregó la pena de muerte, administrada de una forma que se apartó de todo lo conocido.

En primer lugar, las víctimas. Aunque el objetivo de los militares era acabar con la subversión, su acción represiva estuvo lejos de limitarse a los guerrilleros. El propio Videla dijo que «un terrorista no es sólo el portador de una bomba o una pistola, sino también el que difunde ideas contrarias a la civilización occidental y cristiana». Así, el enemigo incluyó a cualquier clase de disidentes; junto con los guerrilleros y el entorno que

11. Citado en Carlos Floria y César García Belsunce, *Historia política de la Argentina contemporánea*, Hachette, Buenos Aires, 1988, p. 238.

los apoyaba dándoles refugio y alimentación, también cayeron bajo la mira de la represión, políticos, sindicalistas, intelectuales. Para los militares, esa amenaza comunista que habían denunciando en los últimos veinte años, esta vez se había corporizado y atrevido, además, a desafiarlos con las armas.

En segundo lugar, la metodología de la violencia. Fueron creados consejos de guerra a los que se facultó para dictar sentencias de muerte por una gran variedad de delitos. Pero no fue a través de ellos que se operó básicamente la justicia sumaria de los militares. La infraestructura represiva se basó, más bien, en centros de detención oficialmente autorizados, pero clandestinos, y en unidades especiales de las tres fuerzas militares y la policía, cuya misión era secuestrar, interrogar, torturar y, en la mayoría de los casos, matar. Esta infraestructura era altamente descentralizada; la autoridad real era conferida a los comandante regionales, que en sus propios feudos eran el poder supremo y sólo informaban a sus respectivos superiores. Este mecanismo tenía varias ventajas: era una red difícil de infiltrar, era inmune a la influencia de parientes bien relacionados de las víctimas y permitía al gobierno negar toda responsabilidad en la violación de los derechos humanos.

Entre 1976 y 1979 una ola de terror se abatió sobre el país. Las actividades de la maquinaria represiva fueron fundamentalmente secretas, por lo que resultaba difícil establecer el número de víctimas. Éstas pasaron a formar parte de una categoría por la que Argentina se hizo tristemente famosa: «los desaparecidos», aquellos de los que nunca se volvió a saber nada. Al principio, la violencia no fue exclusivamente unilateral. En los nueve meses que siguieron al golpe de estado, la guerrilla llevó a cabo espectaculares actos de terrorismo contra blancos militares. La respuesta de las fuerzas armadas fue fulminante y abrumadora. Centenares de guerrilleros fueron muertos en las calles mientras oponían una resistencia desesperada. Pero la causa principal del derrumbe de la guerrilla fueron los secuestros y sus consecuencias. Al cabo de un tiempo, la mayoría de los secuestrados caían con la moral quebrantada. Acuciados por el dolor físico de las torturas, sin esperanza en el porvenir de una lucha que sólo cosechaba derrotas, terminaban delatando a sus compañeros y engrosando, así, el caudal de víctimas. Muchos fueron así los inocentes que corrieron igual suerte al quedar atrapados en la vasta red de operaciones de contrainsurgencia.

La política de exterminio que emprendieron las fuerzas armadas llevó al paroxismo la cultura de violencia que floreció en Argentina después del «cordobazo» de 1969. La opinión pública se vio sometida a una intensa propaganda dirigida a hacer aceptable el uso de las armas. Pensar en términos bélicos fue una operación ideológica que precedió a los hechos, prefigurándolos antes de que se convirtieran en realidad. Primero fue la rebelión de los jóvenes, que en nombre de la revolución postularon la necesidad de recurrir a la violencia. Luego, las bandas terroristas de la derecha que crecieron al amparo del gobierno de Isabel Perón, enarbolaron las mismas consignas. La represión del régimen militar se instaló en un país donde el culto de la violencia se había desarrollado hasta límites desconocidos. Todos los frenos morales estaban rotos cuando, en una nueva vuelta de tuerca, la Argentina fue sumergida en lo que los propios militares llamaron la «guerra sucia».

El trágico desenlace contó al principio con cierta tolerancia por parte de los políticos y los intelectuales. Cuando despuntó la utopía armada de los jóvenes, a principios de la década de 1970, muchos vieron en ella una comprensible reacción frente al autoritarismo militar. Más tarde, durante los dramáticos años del retorno del peronismo al poder, la violencia se convirtió en un fenómeno cotidiano al que la opinión pública se resignó impotente. El colapso moral de una sociedad indefensa abrió luego las puertas a una repre-

sión implacable, clandestina e indiferente a los derechos humanos fundamentales. El pánico de quienes habían alentado la aventura guerrillera fue silenciado por la actitud de una mayoría de los argentinos, que, cansados y atemorizados, optaron ciegamente por ignorar la cruenta experiencia que tenía lugar a sus espaldas.

En este clima de atonía colectiva, el régimen militar montó su cruzada ideológica, reiterando los temas consabidos de la mentalidad autoritaria. Había, empero, novedades en este lenguaje. Los ideólogos de la derecha católica, que diez años antes habían acompañado al general Onganía abogando por un sistema corporativista, en 1976 no tuvieron influencia alguna. En esta oportunidad, fueron las ideas del liberalismo conservador las que conquistaron un lugar predominante en el seno del régimen militar.

Tradicionalmente, los militares argentinos habían mantenido una relación conflictiva con esta corriente de ideas dominante en el *establishment* económico. Aunque las fuerzas armadas compartían su desdén por los partidos políticos y el sufragio universal, nunca habían aceptado del todo la crítica de los círculos liberales a las políticas de signo nacionalista e intervensionista del estado, al modelo de industrialización hacia adentro, a los excesos de la legislación laboral. Como resultado de las lecciones sacadas de la reciente experiencia peronista, los liberales lograron mostrar que la política y las prácticas que criticaban eran las que habían creado las condiciones propicias a la subversión social. Preservar la seguridad nacional significaba no sólo destruir el movimiento guerrillero, sino también erradicar un modelo de desarrollo que era su caldo de cultivo. Así, los liberales lograron imponer su impronta ideológica, aunque los jefes militares no renunciaron a sus propias obsesiones y fijaron límites y las condiciones. El hombre que encarnó los ideales del liberalismo conservador fue el ministro de Economía, José Martínez de Hoz, descendiente de una familia terrateniente tradicional, presidente de la mayor compañía siderúrgica privada y quien había desempeñado el mismo cargo durante la accidentada presidencia de Guido en 1962.

La crítica situación por la que atravesaba el sector externo a comienzos de 1976 tuvo prioridad en la agenda del nuevo ministro. Las reservas disponibles de divisas estaban prácticamente agotadas, pero gracias a su fluido acceso a fuentes financieras internacionales, Martínez de Hoz logró conjurar el riesgo de la cesación de pagos. En agosto se firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI, que permitió contar con los fondos necesarios; 300 millones de dólares fueron aportados por ese organismo y 1.000 millones por un conjunto de bancos liderados por el Chase Manhattan. Una vez ordenado el sector externo, la atención de las autoridades económicas se concentró en la política antiinflacionaria. Dicha política, de inspiración ortodoxa, se vio facilitada por algunas decisiones tomadas por el gobierno anterior. Poco antes del golpe de Estado, la administración peronista alteró drásticamente los precios relativos, a través del ajuste de las tarifas de los servicios públicos y del tipo de cambio en una proporción superior al crecimiento de los salarios. Martínez de Hoz aprovechó para congelar los salarios, al tiempo que eliminó los controles a los precios existentes. Como consecuencia, los salarios reales cayeron de forma abrupta. Cinco meses después, cuando el poder adquisitivo de los salarios era inferior en un 40 por 100 respecto de 1972, las remuneraciones nominales fueron ajustadas periódicamente acorde con la inflación. El déficit fiscal, a su vez, fue reducido a la mitad, hasta situarlo en alrededor del 8,4 por 100 del PIB durante el último tramo de 1976, por medio de un incremento real de la recaudación y una caída de los salarios de los empleados públicos. La fuerte contracción salarial permitió reducir los gastos sin tener que apelar a despidos masivos, alternativa que había desaconsejado la junta militar.

Luego de un rebrote inicial de los precios por la supresión de los controles, la tasa de inflación se situó en un 4,3 por 100 en julio. Este éxito se vio contrarrestado por un descenso de la actividad económica debido a la disminución de la demanda producida por la caída de los salarios reales. La reducción de los costos laborales alentó, a su turno, la expansión de las inversiones y las exportaciones. El mejoramiento de la situación externa completó este auspicioso panorama y el gobierno confió en haber encontrado una salida rápida a la crisis. La caída de los salarios reales no se consideró un factor negativo sino el precio inevitable a ser pagado para reorganizar la economía.

Esta fórmula, que combinaba el crecimiento con una redistribución regresiva de ingresos, ya se había utilizado a comienzos de la década de 1960. Martínez de Hoz creyó que había llegado el momento de poner en marcha un proyecto más ambicioso: la nueva estrategia de crecimiento hacia fuera. Esta estrategia pretendía corregir casi cincuenta años de historia económica, durante los cuales, la industria argentina había estado protegida por altas barreras arancelarias. La visión oficial entendía que este modelo de desarrollo semiautárquico había creado las condiciones para la intervención discrecional del estado y, al frenar la competencia, era la causa de la falta de eficiencia de los empresarios locales. La primera medida en la nueva dirección fue un plan cuyo objetivo era reducir los derechos ad valorem sobre las importaciones a lo largo de un período de cinco años.

Sin embargo, el optimismo del las autoridades económicas no duró mucho porque la inflación se mostró renuente a bajar. A principios de 1977 los precios aumentaban entre un 7 y un 10 por 100 mensual. Detrás de la evolución del índice de precios estaban operando los nuevos comportamientos inducidos por la aceleración inflacionaria de 1975. Desde entonces era una práctica general entre los empresarios hacer ajustes rápidos de sus precios para responder a los cambios de la coyuntura. Los contratos eran de corto plazo, los salarios se revisaban cada tres meses y la libertad de precios permitía a las compañías reaccionar rápidamente frente a las variaciones de las tarifas del sector público, la tasa de cambio o los salarios. La economía entró en un creciente proceso de indexación, fortaleciendo así la extraordinaria resistencia mostrada por la tasa de inflación.

La persistente alza de los precios comenzó a inquietar a la junta militar, que había hecho de la lucha contra la inflación uno de sus objetivos inmediatos. En abril de 1977 Martínez de Hoz pidió al sector empresarial una tregua de precios de 120 días, pero ésta se llevó a cabo con tan poca convicción que sus efectos fueron insignificantes. A mediados de año, el equipo económico hizo su propio diagnóstico: la inflación era un fenómeno monetario y la incapacidad de frenarla se debía al hecho de que la oferta monetaria no había sido estrictamente controlada. Por consiguiente, el nuevo intento de controlar la inflación consistió en una política monetaria restrictiva que se puso en práctica dentro del marco de otra ambiciosa reforma: la reforma financiera.

Esta reforma modificó el sistema impuesto por el anterior gobierno peronista y estableció que la capacidad de los bancos para conceder empréstitos estaba en relación directa con los depósitos que pudieran captar del público. Esto condujo a la liberación de las tasas de interés para facilitar la competencia. Sin embargo, los militares se opusieron a eliminar la garantía del Banco Central sobre los depósitos. Así, se desarrolló un peligroso sistema híbrido en el cual coexistían tasas de interés libres y depósitos garantizados, que hizo que la competencia por fondos entre las entidades financieras fuese muy fácil y sin riesgos. Esto condujo a una expansión excesiva del sistema financiero, que se pobló de aventureros y especuladores.

Las tasas de interés aumentaron considerablemente en términos reales y perjudicaron la reactivación económica iniciada a fines de 1976. No obstante, después de dos años de recesión, 1977 terminó con una tasa positiva de crecimiento del 4,9 por 100. Hubo también un superávit en la balanza comercial de 1.500 millones de dólares, y el déficit fiscal continuó siendo reducido (3,3 por 100 del PIB). Sin embargo, el aumento anual de los precios al consumidor se mantuvo en la alta tasa de un 180 por 100.

Los éxitos prometidos por la política monetaria restrictiva tardaban en materializarse, y las fuerzas armadas no estaban dispuestas a enfrentar las consecuencias sociales y políticas de una recesión prolongada. A diferencia de lo que ocurriera en Chile, la junta militar había vetado el recurso al desempleo. En marzo de 1978, sobre el trasfondo de una tasa mensual de inflación del 11,1 por 100 y del nivel más bajo de actividad desde 1973, Martínez de Hoz volvió a cambiar su política. La inflación se concebía ahora como expresión de las expectativas de agentes económicos que, en un clima de incertidumbre, adoptan medidas defensivas. En vista de ello, decidió retrasar los incrementos de las tarifas públicas y el tipo de cambio con relación a la inflación anterior. En diciembre de 1978 esta decisión se convirtió en política oficial por medio de un programa que determinaba los incrementos futuros de la tasa de cambio y de las tarifas públicas, y fijaba pautas para el aumento del volumen del crédito interno. En enero de 1979, los incrementos previstos en estas variables económicas se establecieron en niveles muy inferiores a los índices de inflación registrados a fines de 1978.

Mientras se ponía en marcha este temerario experimento económico, Argentina fue llevada a un grave conflicto con Chile. Un año antes, la junta militar había rechazado el fallo del arbitraje confiado a Gran Bretaña sobre la larga disputa con Chile relativa al control del Canal de Beagle, situado en el extremo más meridional de Argentina, que beneficiaba al país transandino. En diciembre de 1978 las conversaciones bilaterales con el gobierno de Pinochet se encontraban en un punto muerto. Las fuerzas armadas argentinas estaban listas para entrar en acción, cuando una intervención a última hora del Vaticano evitó la guerra en ciernes. La principal consecuencia económica de este incidente fue el reequipamiento de las fuerzas armadas. En 1979, 1980 y 1981, el gasto militar alcanzó niveles sin precedentes y fue responsable en gran parte de la reversión en la tendencia del déficit fiscal y el aumento de la deuda exterior debido a la compra de armas en el extranjero.

En 1979 la política represiva del régimen militar se atenuó; de hecho, sus objetivos se habían alcanzado. El movimiento guerrillero había sido destruido y quienes escaparon con vida dejaron de forma clandestina el país. La mayoría de los intelectuales de izquierda también se vio forzada al exilio. El general Roberto Viola, que sustituyó a Videla como comandante en jefe del ejército después de que éste fuera confirmado como presidente por otros tres años a mediados de 1978, presentaba un estilo menos sombrío y autoritario que su predecesor. Aunque eran débiles, las primeras señales de una liberalización del régimen pusieron en guardia a los sectores del ejército partidarios de la línea dura. A finales de 1979 el general Luciano Menéndez intentó desde Córdoba organizar una rebelión llamando a restaurar la prohibición total de la actividad política y a acallar las voces cada vez más fuertes que exigían una explicación oficial de lo ocurrido con las personas desaparecidas. La intentona fracasó, pero fue un síntoma revelador de los conflictos que se estaban incubando en la corporación militar. En contraste con la actitud de Menéndez, el almirante Massera, que fuera responsable de uno de los capítulos más sangrientos de la represión antes de dejar la jefatura de la marina en 1978, empezó a desvincularse públicamente de la guerra sucia.

Las clases alta y el *establishment* económico que habían respaldado a Videla no ocultaban su malestar frente al aislamiento internacional de la Argentina. A pesar de la misión que la junta militar se había autoasignado —la defensa de los valores occidentales en los albores de una tercera guerra mundial—, había cosechado pocas simpatías. Las relaciones con Estados Unidos eran sumamente tensas debido al conflicto entre la metodología utilizada por la junta militar para cumplir su misión y la política favorable a los derechos humanos del presidente Carter. Las buenas relaciones con el mundo financiero internacional eran, tal vez, el único aspecto positivo en un clima poco amistoso. La hostilidad que despèrtaba el régimen militar se manifestó de manera simbólica cuando un activista de los derechos humanos, Adolfo Pérez Esquivel, ganó el premio Nobel de la Paz en 1980.

El programa de desindexación que Martínez de Hoz puso en marcha en diciembre de 1978 se basaba en una apuesta audaz. Dado el descenso de la tasa de devaluación, las autoridades económicas tenían la esperanza de que la tasa de crecimiento de los precios internos acabara coincidiendo con la suma de la tasa predeterminada de devaluación y la tasa de inflación internacional. Esta política cambiaria se apoyaba en el gran aumento de las exportaciones resultante de un fuerte incremento de la producción agrícola. Los ingresos obtenidos de las exportaciones pasaron de 3.000-4.000 millones de dólares en 1976 a 6.000-8.000 millones en 1979-1980. Estos incrementos reflejaban cierto retraso del tipo de cambio, que era el instrumento inicial del programa. La consecuencia inmediata de esta política fue el enojo de los productores rurales y la renuncia de algunos miembros del equipo económico que estaban vinculados a este sector.

En un esfuerzo por acelerar la convergencia de la tasa de inflación con la política cambiaria oficial, se aumentó el nivel de exposición de la economía a la competencia internacional. Convencido de que si no se disciplinaba a los empresarios industriales la batalla contra la inflación no tendría éxito, Martínez de Hoz intensificó la reducción de los aranceles. Esta medida de apertura permitiría limitar los aumentos de precios a los márgenes fijados por la competencia de bienes importados, al tiempo que ayudaría a eliminar a las empresas ineficientes. Este desafío a una estructura sumamente protegida abrió un nuevo foco de conflictos, esta vez con el sector industrial.

La viabilidad del programa antiinflacionario resultó más problemática de lo que se esperaba. Durante los ocho primeros meses del régimen, la tasa de crecimiento de los precios domésticos fue del doble de la tasa de devaluación pautada. Luego se fue produciendo una desaceleración de la inflación, que pasó del 175 por 100 en 1978 al 160 por 100 en 1979 y al 100 por 100 en 1980. Sin embargo, la lógica del proceso puesto en marcha se reveló explosiva. El atraso cambiario requerido para desacelerar la inflación generaba un creciente déficit en la cuenta corriente; a su vez, era necesario una más alta tasa de interés para cerrar la brecha con el exterior. En un contexto de inflación reprimida, las tasas de interés reales se hicieron insoportables para los sectores productivos, y las deudas morosas de las empresas empujaban al sistema financiero hacia una crisis.

Al examinar la secuencia que siguió el experimento de Martínez de Hoz, vemos que el precio del descenso de la inflación fue una espectacular revaluación del peso: entre un 40 y un 50 por 100 más que el promedio de los treinta años previos. El superávit comercial de 2.000 millones de dólares registrado en 1978 se convirtió en un déficit que fue modesto en 1979 y no tan modesto en 1980: 2.500 millones de dólares. En la década de los setenta, la balanza comercial había presentado un superávit, con excepción de 1975. Pero mientras que el déficit de 1975 lo causaron fuertes incrementos de la actividad do-

méstica, los déficits de 1979 y 1980 ocurrieron en un contexto de recesión, donde el incremento de los gastos en importaciones —fruto del retraso cambiario y la rebaja de los aranceles— estuvo orientado a bienes competitivos con la producción local.

Martínez de Hoz se esforzó por cubrir los desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos y con ese fin alentó el ingreso de capitales externos. El resultado fue que la desregulación del sistema financiero emprendida en 1977, el levantamiento progresivo de las trabas a la obtención de créditos en el exterior y la política doméstica de dinero caro condujeron a un proceso creciente de endeudamiento externo. Este proceso adquirió un nuevo impulso después de diciembre de 1978, cuando la progresiva revaluación del peso, al hacer negativa la tasa de interés real en moneda local, estimuló una intensa demanda de capital externo. La deuda externa neta pasó de 6.459 millones de dólares a fines de 1978 a 19.478 millones en 1980, es decir, se triplicó en sólo dos años.

A medida que el sector externo comenzó a deteriorarse y el Banco Central perdía las reservas que había acumulado, también surgieron dudas sobre el compromiso de las autoridades económicas de mantener la tasa predeterminada de devaluación. A su vez, esta incertidumbre hizo subir el costo del dinero y a fines de 1979 las tasas de interés pasaron a ser fuertemente positivas. Las empresas entraron en una crisis de liquidez, jaqueadas por el encarecimiento del crédito y el descenso de las ventas. Muchas de ellas quebraron y con ello inmovilizaron las carteras de valores de los bancos. En marzo de 1980 se desató un pánico financiero cuando el Banco de Intercambio Regional, el más importante de los bancos privados, no pudo afrontar sus obligaciones y fue cerrado por el Banco Central, junto con otros veintisiete que sucesivamente se declararon en bancarrota. El Banco Central se vio obligado a inyectar enormes cantidades de fondos líquidos con el fin de pagar a los depósitos de los bancos cerrados.

Así, la confianza pública en la política cambiaria oficial se vio seriamente afectada. Muchos aprovecharon los que parecían ser los últimos meses de un mercado financiero libre para sacar su capital del país. Para entonces, la sangría de reservas ya era imparable. Las autoridades económicas trataron de compensar la salida de capitales obligando a las empresas públicas a contraer deudas en el exterior. La presión sobre el mercado cambiario continuó aumentando; en febrero de 1981 Martínez de Hoz abandonó la política de pautas y decidió llevar a cabo una devaluación del 10 por 100 que, sin embargo, fue insignificante ante un retraso cambiario de alrededor del 50 por 100. El experimento económico iniciado en diciembre de 1978 había llegado a su fin.

Este panorama desalentador fue el telón de fondo de la sucesión presidencial. De acuerdo con el cronograma político que había fijado la junta militar, el nuevo presidente debía asumir en marzo de 1981. El candidato natural era el general Roberto Viola, comandante en jefe del ejército, pero su candidatura encontró no pocas resistencias en la marina y en sectores importantes del ejército, que temían que intentase poner en marcha un proceso de liberalización política. Después de varios meses de negociaciones intramilitares, el nombramiento de Viola se hizo oficial en octubre de 1980. Los seis meses que debieron transcurrir hasta que Viola se hiciera cargo de la presidencia agregaron perturbaciones a la ya incierta marcha de la economía. La devaluación del 10 por 100 decretada por Martínez de Hoz no fue suficiente para poner fin a las especulaciones sobre futuras devaluaciones, en particular porque era sabido que los consejeros económicos de Viola eran críticos de la política vigente. Además, los partidarios de la línea dura en las fuerzas armadas, acaudillados por el general Leopoldo Galtieri y el almirante Jorge Ana-

ya, comandantes en jefe del ejército y la marina, respectivamente, desconfiaban de la apertura política que el nuevo presidente intentaba llevar a cabo.

El proyecto del sucesor de Videla recordaba el intento que el general Lanusse hiciera en 1971, pero las circunstancias no le eran igualmente favorables. Diez años antes, el general Lanusse pudo justificar un retorno al juego político ante sus camaradas invocando la necesidad de frenar una fuerte oposición social. Ahora, la protesta contra el régimen militar carecía del potencial desestabilizador de entonces. Para los críticos de Viola dentro de la corporación militar el paso que éste se disponía a dar era precipitado. El recuerdo ominoso del desenlace final del intento de Lanusse condenaba toda pretensión de repetir un proyecto semejante. Fuera de los grupos conservadores, los militares de 1976 no habían suscitado adhesiones políticas significativas. El peronismo y el radicalismo continuaban siendo las fuerzas políticas más importantes. Un acercamiento a ellas concluiría en elecciones libres y en un retorno al estado de derecho. Desde la perspectiva de los militares partidarios de la línea dura, esto significaba archivar los objetivos del golpe de 1976 en favor de los mismos políticos a quienes habían desalojado del poder con el fin de crear una nueva elite dirigente.

El general Viola asumió el cargo en marzo de 1981 como expresión de un sector de las fuerzas armadas y bajo la estrecha vigilancia del otro. Nueve meses después fue destituido y se clausuró su política de apertura. Durante este breve interregno, los críticos de la política de Martínez de Hoz ingresaron en el gabinete y establecieron contactos oficiales con los sindicatos y los partidos políticos. En julio de 1981 se creó la llamada Multipartidaria, que, como la Hora del Pueblo en 1971, era una coalición de partidos cuyos socios mayoritarios eran peronistas y radicales. Sus objetivos eran los mismos de siempre: negociar la transición política e impedir el crecimiento sin control de una oposición radicalizada. La cautelosa apertura del general Viola y los planteos moderados de la Multipartidaria se encaminaron en la misma dirección. Ambos procuraron no antagonizar a los sectores duros de la junta militar, que hacía continuas advertencias contra una eventual desviación populista y desalentaba toda esperanza de que se llevara a cabo una rápida institucionalización. Tanta prudencia fue en vano.

La crisis de credibilidad que acompañó a la breve presidencia de Viola no ayudó a la gestión de la crítica situación económica heredada. En abril, el ministro de Economía de Viola empezó con una devaluación del 30 por 100 para conjurar el colpaso de la política cambiaria de Martínez de Hoz. Pero no logró calmar los mercados, y en julio tuvo que anunciar otra devaluación del 30 por 100. Se reforzó el tipo de cambio real, pero a costa de acentuar la recesión y el descenso de los salarios reales. Más tarde, Viola tuvo que introducir restricciones en los mercados cambiarios con el fin de bloquear la huida de capitales. A su vez, las devaluaciones complicaron más la situación de las empresas que habían tomado créditos de corto plazo en el exterior. Entonces el Gobierno les ofreció garantías y subsidios que tendieron a estimular la renovación de las deudas, con el objetivo de desviar la presión sobre las exangües reservas de divisas. A costa de un importante quebranto fiscal, comenzó así la transferencia de la deuda privada al sector público.

En diciembre de 1981 el liderazgo del régimen militar le fue confiado al general Leopoldo Fortunato Galtieri, quien concentró en su persona tres cargos: presidente, miembro de la junta y comandante en jefe del ejército. Bajo su dirección, los militares argentinos volvieron a los orígenes, reestableciendo el control autoritario sobre la vida política. La ascensión del nuevo hombre fuerte se debió en gran parte al cambio en el

contexto internacional. La llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca puso fin al aislamiento del régimen. Galtieri había viajado dos veces a Estados Unidos en 1981 y se había ganado las simpatías del gobierno republicano, pronto ahora a archivar la política de derechos humanos de Carter. El futuro presidente argentino correspondió a las atenciones ofreciendo apoyo militar a las operaciones de contrainsurgencia de Estados Unidos en América Central. Expertos argentinos en inteligencia y lucha antisubversiva fueron enviados a El Salvador, Guatemala y Honduras. Las enseñanzas recogidas durante los años de la guerra sucia fueron, también, usadas para entrenar a los antiguos partidarios de Somoza en acciones contra el gobierno de Nicaragua.

Con el respaldo de sus anfitriones de Washington, a quienes este hombre alto, tosco y mal hablado había divertido con sus imitaciones del general Patton, Galtieri tomó el poder y reintrodujo a los economistas liberales en el ministerio de Economía. Los encabezaba Roberto Alemán, que había sido ministro en 1961 y era muy respetado en los círculos financieros por su ortodoxia. Alemán intentó reproducir, en un escenario diferente, la economía política liberal de los primeros años del régimen. En su esfuerzo por controlar la inflación se propuso reducir el tamaño del estado. Aunque es cierto que el gasto público descendió, este descenso no obedeció a una reforma del estado —que nunca se emprendió—, sino al congelamiento de los salarios de los empleados públicos y de las tarifas de los servicios públicos. Ambas medidas ayudaron a desacelerar la inflación en el corto plazo. Alemán también suprimió los controles en el mercado de cambio que había impuesto su predecesor y permitió que el peso flotara libremente. Esto implicó otra devaluación de alrededor del 30, la que sumada a las sucesivas devaluaciones efectuadas desde abril de 1981, mejoró el balance comercial. El objetivo era generar un fuerte superávit que permitiese hacer frente a los pagos al exterior, dado que el acceso a los mercados financieros internacionales estaba cerrado.

El ministro de Economía del general Galtieri intentó calmar la preocupación que la creciente crisis de pagos de Argentina despertaba en los medios financieros. Pero la incertidumbre no desapareció. La tasa de cambio comenzó a moverse de manera errática y Alemán tuvo que abandonar su política de flotación libre. Este retroceso no era independiente de lo que sucedía en la escena política. El retorno de la ortodoxia económica había hecho aflorar un extendido descontento que se manifestó de manera más militante que en el pasado reciente. Esta protesta creciente parecía conspirar contra la idea que compartían muchos jefes militares de salir de su aislamiento y preparar la sucesión política del régimen. Aunque no todos los militares lo confesaran abiertamente, eran conscientes de estar atravesando por uno de esos momentos ya conocidos en la historia de Argentina en que la presión favorable a una solución institucional era irreversible. El almirante Massera ya había creado su propio partido y había establecido sugestivos contactos con algunos sectores peronistas. Sobre este trasfondo, Galtieri emprendió una audaz operación con miras a apuntalar la maltrecha legitimidad del régimen y retener el poder: la ocupación de las islas Malvinas (Falkland), que eran una posesión británica desde 1833.

El tema de las Malvinas siempre había estado presente en la agenda de política internacional de los militares. En diciembre de 1976 Argentina había persuadido a la Asamblea de la ONU a instar a Gran Bretaña, por tercera vez, a iniciar conversaciones sobre la descolonización de las islas. Los británicos optaron por continuar sus tácticas dilatorias durante los cuatro años siguientes mientras la frustración y la irritación iban en aumento en Buenos Aires. En este marco, la marina argentina empezó a preparar un plan

de invasión. A fines de 1981 Gran Bretaña decidió reducir su presencia en el Atlántico sur y el gobierno argentino hizo un nuevo esfuerzo por desbloquear las negociaciones. Cuando el general Galtieri asumió la presidencia, tras el fracaso de las gestiones diplomáticas, dio su consentimiento al almirante Anaya, jefe de la marina y pieza clave de su ascenso al poder, para que iniciara las operaciones. El 2 de abril de 1982 los primeros infantes de marina argentinos desembarcaron en las islas Malvinas.

Las expectativas políticas depositadas por el general Galtieri en el operativo militar se vieron satisfechas de inmediato. El fervor nacionalista cundió en todo el país y el régimen recibió el respaldo popular que tanto necesitaba. La Plaza de Mayo, que cuatro días antes había sido el escenario de una movilización sindical contra la política económica, violentamente reprimida por la policía, se pobló de una multitud entusiasmada que vitoreaba a los militares. También los partidos políticos dieron su apoyo, pues confiaban que una vez recuperado su prestigio los militares serían menos reacios a dejar el gobierno. Sin embargo, esta oleada patriótica terminó llevando a las fuerzas armadas más allá de sus planes originales. La invasión se había concebido para presionar a Gran Bretaña. Se esperaba que, frente a la decisión del gobierno argentino, la comunidad internacional obligara a la primera ministra británica, Margaret Thatcher, a entablar negociaciones firmes; en cuanto éstas empezaran, las tropas argentinas regresarían a sus bases después de una breve estancia en las islas. Pero el tono triunfalista de la propaganda oficial hizo que la junta militar perdiera el control sobre los acontecimientos. Además, la señora Thatcher no estaba dispuesta a transigir. Estados Unidos, con cuya neutralidad habían contado los militares argentinos, se mantuvo leal a su aliado tradicional y Argentina se encontró en guerra con una gran potencia, que perdió en una derrota sin atenuantes. El 4 de junio de 1982 las Malvinas volvían a estar en poder de los ingleses.

Las secuelas políticas de la derrota en el Atlántico sur precipitaron la descomposición del régimen militar argentino, del mismo modo que la derrota a manos de los turcos en la guerra por Chipre había puesto fin al gobierno de los coroneles griegos en 1974. Los militares lograron mantenerse en el poder durante otro largo año, en el transcurso del cual los conflictos que los dividían afloraron sin pudor a la superficie. La junta militar se disolvió en los hechos con el retiro de la marina y la fuerza aérea. El ejército quedó a cargo del gobierno y designó presidente al general Reynaldo Bignone, al que encomendó la misión de transferir el poder tan rápidamente como fuera posible. Mientras las tres armas ajustaban cuentas en público, acusándose mutuamente de ser responsables de la derrota militar, el Gobierno tuvo que hacer frente a los problemas económicos inmediatos.

Con las reservas del Banco Central prácticamente agotadas, se impusieron controles de cambios y se suspendieron los pagos exteriores. La deuda exterior superaba ahora los 35.000 millones de dólares, la mitad de los cuales vencían a fines de 1982. Hasta 1981 había sido posible efectuar los pagos previstos tomando nuevos préstamos a corto plazo. Ahora, en cambio, la credibilidad de Argentina en los círculos financieros internacionales había desaparecido. Bignone también se encontró con que no podía negociar libremente con los acreedores, dado que algunos sectores intentaban mantener un estado de belicosidad financiera. La línea moderada logró imponerse y se entablaron negociaciones con el FMI y los bancos comerciales en un intento de pagar las cantidades cuyo plazo ya había vencido y aplazar los restantes pagos.

En enero de 1983 se aprobó un nuevo *stand-by* con el FMI en virtud del cual el gobierno prometió corregir una crisis económica caracterizada por un déficit fiscal del 14 por 100 del PIB, una tasa de inflación anual del 310 por 100 y un déficit de la balan-

za de pagos de 6.700 millones de dólares. El programa económico que se acordó reflejaba la visión tradicional del FMI, según la cual, el déficit externo era atribuible al excesivo gasto interno. Sin embargo, mientras que anteriores desequilibrios externos de Argentina se habían expresado por medio de un déficit de la balanza comercial, ahora la cuenta comercial presentaba superávit y las causas del desequilibrio eran el pago de intereses de la deuda externa y el alza de las tasas de interés internacionales. El acuerdo de disponibilidad inmediata con el FMI y la subsiguiente negociación de la deuda con bancos comerciales permitieron reunir los 3.700 millones de dólares que hacían falta para hacer frente a la situación externa a corto plazo.

Mientras tanto, el gobierno emprendió una reforma financiera cuyo objetivo era auxiliar al sector privado. La deuda interna existente en aquel momento fue prorrogada obligatoriamente cinco años a tasas de interés bajas determinadas por el Banco Central, que también proporcionó los fondos. La idea básica en este sentido era reactivar la economía estancada por medio de una licuación de la deuda del sector privado, que había alcanzado niveles peligrosos debido a las elevadas tasas de interés y a la enorme devaluación del peso: un 800 por 100 por encima de los incrementos de los precios durante los dieciocho meses anteriores. Igualmente grave era la deuda contraída por el gobierno en los mercados locales. La intención de las autoridades económicas era desencadenar una fuerte y única subida de precios que redujera la deuda pública y privada en términos reales mediante una transferencia permanente de recursos de depositantes a deudores; por consiguiente, los precios subieron a un nuevo nivel mensual de entre el 15 y el 20 por 100. El gobierno también continuó siendo generoso con la deuda externa del sector privado y tomó nuevas medidas para traspasar la mayoría de los compromisos externos al sector público. Camuflada por la caída del régimen militar, esta racha de medidas heterodoxas en beneficio de la comunidad de negocios provocó gran descontento en la opinión pública. Bignone tuvo que reorganizar el ministerio de Economía y puso al frente del mismo a Jorge Whebe, quien ya había ocupado el puesto durante el último tramo de la presidencia de Lanusse en 1973. Esta simbólica designación fue una señal clara de que los militares se disponían a retirarse.

La situación económica que dejaban atrás estaba lejos de ser saludable. Entre 1976 y 1982 el PIB global mostró una tasa anual acumulativa y negativa del 0,2 por 100. Durante cuatro de los siete años de gobierno militar, el PIB disminuyó en términos absolutos (1976, 1978, 1981, 1982). El nivel de actividad global en 1982 fue inferior en un 1,3 por 100 al de 1975, momento en que se había interrumpido el largo período de crecimiento que comenzara en 1964. La caída fue aún más marcada en la industria y el comercio: el producto manufacturero fue un 20 por 100 inferior al de 1975, a la vez que la actividad comercial era inferior en un 16,4 por 100. El crecimiento negativo de la economía estuvo asociado con un descenso de la demanda interna, así como con la sustitución de la producción doméstica por importaciones. Esto fue acompañado de un descenso de la industria, que declinó hasta representar un 22,3 por 100 del PBI en 1982, mientras que la cifra había sido de un 27,8 por 100 en 1975. Durante el mismo período el número de obreros industriales disminuyó en un 35 por 100.

La única evolución positiva se había registrado en las exportaciones, aunque un incremento del 8,1 por 100 entre 1976 y 1982 no compensó la inundación de los mercados locales por las importaciones. Un efecto paradójico de las medidas liberales fue el crecimiento de la inversión pública por encima de la inversión total. La incertidumbre dominante durante estos años convirtió los proyectos de inversión estatales en un reaseguro

contra el estancamiento y atrajo hacia los contratos públicos a los empresarios privados.

Un resultado previsible de estas políticas fue la contracción en el nivel de ingreso real de los asalariados. Este deterioro puede estimarse entre el 30 y el 50 por 100 en el período que va de 1976 a 1982. A ello se sumó una redistribución regresiva del ingreso. Así, el 5 por 100 de la población que percibe los ingresos más elevados pasó de concentrar el 17,2 por 100 del ingreso total en 1974, al 22,2 por 100 en 1982. A esta concentración del ingreso hay que agregar la fuga de capitales, que convirtió a sectores importantes de la clase media alta en tenedores de activos financieros por miles de millones de dólares en centros financieros del exterior. A fines de 1982 la deuda exterior era de 43.600 millones de dólares. A diferencia de la situación que existía en otras naciones endeudadas, el crecimiento de la deuda externa no fue acompañado por el crecimiento del PBI sino que se generó para sostener una política que condujo a la desindustrialización y el estancamiento.

El otro legado de los militares fueron las secuelas de la política de represión. Durante la fase final de su período en el poder, los militares intentaron infructuosamente que los partidos les garantizaran que no se les castigaría por la violación de los derechos humanos. Convocadas las elecciones para octubre de 1983, los partidos salieron a competir tomando distancia del régimen militar. De las dos fuerzas más importantes —peronistas y radicales— fueron estos últimos quienes, contradiciendo los pronósticos iniciales, mejor supieron hacerlo.

Desde 1946 los peronistas mantenían la primacía electoral cada vez que los argentinos pudieron expresar libremente sus preferencias políticas. El Partido Radical afrontó este desafío a través de una reorganización interna, de la cual emergió el nuevo liderazgo de Raúl Alfonsín. Con el fin de hacer frente al renacimiento de la vieja retórica populista de los peronistas, Alfonsín formuló un programa original. Definió la pugna electoral en términos de democracia contra autoritarismo y anunció que su partido era el que estaba mejor preparado para reconstruir un sistema democrático en Argentina. De esta manera capturó el humor del electorado que deseaba dejar atrás una larga década de horror. El peronismo no logró presentarse como representante creíble de esta aspiración colectiva, que era mucho más moderada que la que le había dado la victoria en 1973. Además, durante la campaña Alfonsín hizo una conexión explícita y convincente entre los peronistas y los militares al advertir sobre la existencia de un «pacto sindical-militar» y alegar que el alto mando de las fuerzas armadas había decidido apoyar a un futuro gobierno peronista, a cambio de lo cual los líderes de los sindicatos peronistas promoverían el perdón de las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares.

Los resultados de las elecciones del 30 de octubre de 1983 dieron a los radicales 7.725.873 votos (el 50 por 100) y a los peronistas, 5.994.406 (el 39 por 100). El contraste con los porcentajes de 1973, el 26 por 100 para los radicales y el 65 por 100 para los peronistas, no hubiera podido ser mayor. Además del voto de los argentinos que eran tradicionalmente leales al radicalismo, la coalición triunfante se ganó el apoyo del electorado de centroderecha, los votos de pequeñas agrupaciones de izquierda y un porcentaje significativo de adhesiones peronistas; también recibió una mayoría del voto de las mujeres y los jóvenes. En el contexto de una grave crisis económica y bajo el impacto de las heridas de la represión todavía abiertas, comenzó en Argentina una nueva experiencia democrática.

La presidencia de Alfonsín y la transición a la democracia, 1983-1989

Una vez disipada la sorpresa producida por el resultado de las elecciones, la toma de posesión de la presidencia por parte de Raúl Alfonsín fue recibida con alivio y esperanza tanto en Argentina como en el extranjero. El nuevo gobierno surgía de la ruina de dos experiencias que, con su carga de violencia y crisis, habían afectado profundamente la conciencia colectiva: el retorno y la caída del gobierno peronista y el posterior derrumbe de la dictadura militar. El experimento democrático que se iniciaba a fines de 1983 estuvo investido así de la expectativa de un nuevo comienzo, después de largos años de inestabilidad política y fracaso económico.

Sin embargo, las mismas condiciones que lo habían hecho posible le plantearon complejos desafíos. En primer lugar, el régimen autoritario dejó el poder sin haber establecido un pacto político. Mientras que en Brasil y Uruguay los militares llegaron explícita o implícitamente a un acuerdo con los civiles sobre el retorno al orden constitucional, en Argentina la rapidez con que perdieron el poder impidió a las fuerzas armadas fijar las condiciones bajo las que abandonaban el control del estado. A resultas de ello, los líderes democráticos se encontraron libres de gravosos compromisos pero, a la vez, confrontados a la grave responsabilidad de decidir cómo resolver la cuestión militar. La fresca memoria de las recientes violaciones de los derechos humanos complicaba todavía más el futuro.

En segundo lugar, la primera derrota de los peronistas en elecciones libres trajo aparejadas inesperadas consecuencias. El desenlace de los comicios podía interpretarse como el final de una era política y el principio de otra; y ésta fue la percepción dominante entre los radicales, no obstante el importante número de votos obtenidos por el Partido Justicialista. Los radicales creyeron que la derrota del peronismo y la crisis que estalló en sus filas, anticipaba la próxima desintegración de esa fuerza política otrora poderosa. Confiados en esa interpretación, se dispusieron a formar un nuevo movimiento político articulado en torno al liderazgo de Alfonsín y pronto a absorber los despojos liberados por la disgregación de sus tradicionales rivales políticos. Esta visión les dictó actitudes que hicieron más difícil llegar a acuerdos con los peronistas sobre cuestiones cruciales de la transición democrática. La derrota electoral fue en verdad un golpe inesperado y fulminante para los peronistas, acostumbrados a considerarse a sí mismos como el partido natural del gobierno, e hizo más intensa la crisis interna que atravesaban desde la muerte de Perón. Temerosos de perder su identidad en la ofensiva política lanzada por el nuevo gobierno, los peronistas acentuaron su papel. Ello les permitió mantenerse unidos, en medio de sus disidencias, pero al precio de actuar con una lógica política que condenaba de antemano las iniciativas del radicalismo y cancelaba el espacio de los acuerdos. En estas circunstancias, las dos principales fuerzas políticas entraron en el período posautoritario en franca competencia entre sí.

Las consecuencias de la polarización política entre radicales y peronistas fueron potenciadas por la distribución del poder institucional que emergió de las elecciones de 1983. El Partido Radical ganó la presidencia, pero se vio privado de una mayoría clara en el Congreso, obteniendo 129 escaños en la Cámara de Diputados sobre un total de 254. El Partido Justicialista alcanzó los 111 escaños, con lo que mantuvo una posición importante desde la cual podía ejercer una presión complementada por su fuerza en el Senado; allí los peronistas consiguieron 21 escaños, los radicales 18, mientras que los 7 restantes quedaron distribuidos entre partidos provinciales.

Galvanizado por el éxito, nacional e internacional, de su cruzada democratizadora, Alfonsín abordó sus tareas de gobierno de una forma audaz y decisiva, a pesar de la magnitud de los problemas heredados. Sus primeras medidas estuvieron inspiradas por que el mensaje de justicia cautivara a tantos argentinos durante la campaña electoral. Tres días después de asumir la presidencia dictó dos decretos. El primero ordenaba la detención y el enjuiciamiento de los miembros de las tres juntas militares que habían gobernado el país entre 1976 y 1983; el segundo dispuso hacer lo mismo con los líderes guerrilleros sobrevivientes a la represión.

Con relación a las instituciones militares, la estrategia de Alfonsín perseguía un doble objetivo: el castigo de los oficiales que habían cometido violaciones de los derechos humanos y la incorporación de las fuerzas armadas en el nuevo orden democrático. Por esta razón, el proceso judicial promovido por el gobierno apuntó inicialmente a que los militares se juzgaran a sí mismos; Alfonsín estaba convencido de que una exitosa autodepuración permitiría castigar a los principales responsables de la «guerra sucia» sin antagonizar a las instituciones militares en conjunto. Por tanto, envió al Congreso un proyecto de enmienda del Código de Justicia Militar que otorgaba jurisdicción inicial sobre el personal uniformado al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Para forzar un juicio rápido, el proyecto establecía que si después de seis meses de comenzado el trámite jurídico, el tribunal militar no había dado su veredicto, el tratamiento de los casos sería transferido a la justicia civil. La enmienda también limitaba el número de militares a ser incriminados. Durante la campaña electoral Alfonsín había formulado una importante distinción entre tres grupos de personal militar con diferentes niveles de responsabilidad: los que habían dado órdenes de represión, los que habían cometido excesos al cumplir órdenes y los que no habían hecho más que cumplir órdenes. El peso del castigo recaería sobre los dos primeros, en tanto que el tercer grupo sería perdonado por haber actuado de acuerdo con las normas de disciplina militar.

Mientras Alfonsín desplegaba esta estrategia, las organizaciones defensoras de los derechos humanos se movilizaron rápidamente reclamando la formación de una comisión especial del Congreso para la investigación de la desaparición de personas. Ésta era una iniciativa llena de riesgos para los objetivos del gobierno, y para bloquearla fue creada desde la presidencia la Comisión Nacional de Desaparecidos (CONADEP), compuesta por figuras independientes con la única tarea de recibir y verificar acusaciones dentro de un período de seis meses. No obstante esta limitada función, durante el lapso que estuvo en actividad, la CONADEP contribuyó a sensibilizar a la opinión pública, que, al cabo de un período de forzada o voluntaria ignorancia, fue tomando conciencia de la magnitud de la represión militar, gracias a los testimonios de los parientes de las víctimas, al descubrimiento de centros clandestinos de tortura y de cementerios donde habían sido enterradas personas no identificadas.

La consideración por parte del Congreso de la enmienda al Código de Justicia Militar alteró el delicado equilibrio que sostenía la estrategia de Alfonsín. A raíz de la propuesta de un senador peronista, el Congreso modificó el concepto de obediencia debida y excluyó de sus beneficios a quienes hubieran cometido actos aberrantes o atroces. Esta nueva versión de la enmienda frustró la intención del gobierno de limitar el número de acusados, dado que una mayoría de los casos a ser juzgados podría estar dentro de esa imprecisa y vaga categoría. La suerte de la iniciativa oficial pasó entonces a depender más que nunca de la colaboración de los tribunales militares: si éstos no cumplían la misión que les encomendaba Alfonsín, toda su estrategia corría peligro porque los casos

terminarían siendo juzgados por tribunales civiles y era poco probable que éstos colaborasen con su objetivo, celosos de la independencia que habían recuperado en el nuevo clima democrático.

A fines de septiembre de 1984, y terminando el período que le fuera asignado para su definición, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas dio a conocer una declaración que refrendaba los procedimientos utilizados en la lucha contra la subversión. Así las cosas, el 22 de abril de 1985 comenzó el juicio público de las ex juntas militares por un tribunal civil. Después de tres meses y medio de tensas deliberaciones, el general Jorge R. Videla y el almirante Eduardo Massera fueron condenados por decisión unánime a cadena perpetua, y se sentenció al general Roberto Viola a diecisiete años de cárcel, al almirante Armando Lambruschini a nueve años y al brigadier Osvaldo Agosti a cuatro años y medio. Los miembros de la tercera junta militar quedaron en libertad por falta de pruebas suficientes, pero el general Leopoldo F. Galtieri, así como el almirante Jorge I. Anaya y el brigadier Basilio Lami Doza, fueron sometidos a consejos de guerra por la derrota en la guerra de las Malvinas. Los sectores democráticos recibieron con satisfacción las sentencias contra Videla y Massera, aunque hubieran preferido penas más duras para los otros jefes militares. En cambio, en los círculos ligados a la corporación militar, las sentencias fueron vistas como una maniobra política montada para erosionar el prestigio de las fuerzas armadas. De esta forma, para algunos, la violación de los derechos humanos no había sido suficientemente castigada; para otros, los oficiales condenados eran hombres que habían salvado a la nación derrotando a la subversión.

La política de Alfonsín hacia los sindicatos confrontó dificultades parecidas. Junto a la condena del autoritarismo militar, la crítica a los líderes sindicales ocupó un lugar sobresaliente en la propaganda electoral del Partido Radical. Los viejos radicales de nuevo en el gobierno no olvidaban la hostilidad sin concesiones de los gremios peronistas hacia el presidente Illía entre 1964 y 1966. Este recuerdo, sumado a la sospecha más reciente de un pacto entre los sindicatos y los militares en la víspera de las elecciones de 1983, llevó al gobierno a otorgar alta prioridad a la renovación de las conducciones sindicales. Los voceros oficiales sostuvieron que así como los dirigentes políticos habían revalidado sus títulos a través de las urnas, ahora había llegado el momento para que los dirigentes sindicales hicieran lo mismo, sometiéndose a la opinión de sus bases. A principios de 1984 Alfonsín envió al Congreso un proyecto de ley para organizar a partir de nuevas reglas elecciones dentro de los sindicatos. Para ello proponía una estructura más abierta para la selección de candidatos y el ejercicio del voto. Asimismo confiaba al Ministerio de Trabajo la tarea de supervisar las elecciones y de garantizar la competencia entre los postulantes. La iniciativa oficial puso en pie de guerra a los dirigentes sindicales, acostumbrados a un control sin restricciones sobre sus aparatos, y unificó al movimiento peronista en su contra. Así, los legisladores peronistas, que poco antes habían responsabilizado al sindicalismo por la reciente derrota electoral, se movilizaron en defensa de sus prerrogativas tradicionales. El proyecto final fue finalmente derrotado en el Senado, a pesar de contar con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Fracasada la iniciativa, el ministro de Trabajo tuvo que dimitir; su sucesor retomó el objetivo de la democratización sindical, pero ahora en el marco de un entendimiento con los dirigentes obreros. El Congreso aprobó luego una nueva ley, estableciendo condiciones menos restrictivas y una más acotada intervención de las agencias gubernamentales. Realizadas a fines de 1984, las elecciones sindicales no aportaron mayores sorpresas, y en los hechos las expectativas cifradas en una renovación de las conducciones no se ma-

terializaron. Este nuevo fracaso del plan político de Alfonsín fue otro de los indicios de las limitaciones que la distribución del poder institucional resultante de los comicios de 1983 imponía a las aspiraciones del nuevo gobierno.

La resolución del litigio con Chile en torno de las islas del Canal de Beagle fue en cambio más afortunada. Después de casi llegar a un enfrentamiento armado en 1978, ambos países habían acordado someter sus diferencias al arbitraje del Vaticano. En enero de 1984 Argentina y Chile firmaron en Roma una Declaración de Paz y Amistad que según estipulara el lauda papal adjudicaba a Chile la posesión de las islas en disputa. A pesar de la airada reacción de los sectores nacionalistas, Alfonsín hizo suya con firmeza la resolución y fijó el 25 de noviembre de 1984 como fecha para la celebración de un referéndum nacional para decidir la cuestión. Esta consulta popular, la primera en Argentina, tenía por finalidad ejercer presión sobre el Congreso, donde la oposición peronista amenazaba con utilizar su poder de veto para rechazar la ratificación del tratado. Con una alta participación popular, más del 80 por 100 votó a favor de aceptar el laudo papal, que fue luego avalado por el Congreso, si bien por un estrecho margen de votos. Donde no se hicieron progresos apreciables fue en otro capítulo central de la agenda de política exterior, las tratativas con Gran Bretaña en torno de las islas Malvinas. La señora Thatcher no estaba dispuesta a hablar de la soberanía sobre las islas ni a desmantelar las nuevas instalaciones de defensa. No obstante las intensas gestiones de la Cancillería argentina en el seno de las Naciones Unidas, Alfonsín tampoco pudo avanzar demasiado debido a la intransigencia militante de los peronistas y de los militares.

En cuanto a la gestión de la economía, Alfonsín subestimó al principio la magnitud de la crisis. En primer lugar, el nuevo gobierno recibió una economía que en 1983 tenía un PBI similar al de 1974. En segundo lugar, el país ostentaba el récord de la inflación más alta del mundo; el índice de precios al consumidor ya venía registrando incrementos anuales de tres dígitos durante nueve años consecutivos. En tercer lugar, Alfonsín heredó un sector público con un déficit del orden del 14 por 100 del PBI en 1983. Finalmente, el nuevo gobierno se hizo cargo de una economía fuertemente endeudada. Los pagos del servicio de la deuda externa aumentaron de un 2,2 por 100 del PIB en 1980 a un 9,9 por 100 en el primer año del gobierno constitucional. La deuda externa total de 45.000 millones de dólares insumió por el pago de intereses en 1984 un monto de 5.400 millones de dólares.

La flamante administración careció de un diagnóstico apropiado del estado de la economía. A la hora de actuar, sólo contaba con los instrumentos analíticos y el repertorio de políticas que los radicales habían puesto en práctica con buenos resultados veinte años antes. Por un lado, estaba convencida de que era posible atacar el estancamiento económico por medio de una estrategia redistribucionista de corte keynesiano, al tiempo que mantenía un alto nivel de gasto público; por otro lado, confiaba en vencer la inflación poniendo en práctica una política gradualista de ingresos sin reducir sustancialmente el déficit fiscal. Por último, daba por sentado que sus credenciales democráticas serían suficientes para despejar el camino hacia una renegociación favorable de la deuda externa. El programa económico inicial apenas duró ocho meses, y sus resultados fueron claramente desalentadores para un gobierno que esperaba simultáneamente reactivar la economía, incrementar los salarios reales y frenar la inflación. En realidad, los salarios reales crecieron más de un 35 por 100 con relación al año anterior, principalmente debido a la acelerada revalorización de la moneda nacional. Otros indicadores mostraron pronto el perfil de una situación preocupante: la tasa de crecimiento del PBI disminuyó

y el promedio anual de inflación pasó del 626 por 100 durante el último trimestre de 1983 al 1.080 por 100 durante el tercer trimestre de 1984. En este marco, Alfonsín designó nuevos responsables en la gestión de la economía y, en junio de 1985, puso en práctica un plan anti-inflacionario heterodoxo, conocido como el Plan Austral.

El nuevo programa contenía los requisitos básicos para una estabilización de shock: un drástico ajuste fiscal, una rígida política de ingresos por medio del congelamiento de los salarios, los precios, el tipo de cambio y las tarifas de los servicios públicos, y una reforma monetaria. Combinando elementos de estabilización ortodoxos y heterodoxos, el Plan Austral tuvo un mérito inicial: permitir al gobierno democrático hacer frente al descontrol inflacionario sin recurrir a las resistidas recetas monetaristas del pasado. Un plan que se proponía doblegar la inflación contemplando asimismo un aumento de la actividad económica y una reducción de los costos distributivos y que era, además, la hoja de ruta adecuada para las urgencias de un gobierno forzado a conducir la transición democrática a través de una grave emergencia económica.

El equilibro fiscal debía alcanzarse por un fuerte aumento de los recursos del sector público mediante el incremento de los impuestos sobre el comercio exterior, una reforma tributaria y, en particular, el aumento en el valor real de la recaudación de impuestos debido al efecto del descenso de la inflación. El nuevo déficit fiscal calculado para el segundo semestre de 1985 no pasaría del 2,5 por 100 del PBI (incluido el servicio de la deuda externa) y se financiaría con créditos internacionales. El congelamiento —decidido después de un cuidadoso ajuste del tipo de cambio y las tarifas públicas que aceleró la inflación en las semanas previas al shock—tenía un objetivo esencial: interrumpir las prácticas indexatorias en función de la inflación pasada y establecer un mecanismo de coordinación de las decisiones microeconómicas que, a falta de él, hubieran tendido a reproducir la inflación. Finalmente, la reforma monetaria estuvo dirigida a evitar las grandes transferencias de riqueza de los deudores a los acreedores, que podrían producirse a consecuencia del rápido descenso de la tasa de inflación. La reforma monetaria incluyó un cambio de moneda (del peso argentino al austral) y una tabla de conversión de la vieja a la nueva moneda para facilitar la transición, preservando la neutralidad distributiva.

Si bien algunos sectores rechazaron el plan desde un inicio —en particular los sindicatos, que organizaron una huelga general—, el público en general mostró expectativas favorables y su confianza. Los certificados de depósitos del sistema financiero fueron renovados, el dólar cayó en los mercados negros, el congelamiento de precios fue respetado sin que se requiriese una acción coercitiva por parte del gobierno. A los noventa días de la puesta en marcha del Plan Austral, los resultados alcanzados llevaron a la mayor parte de la población a la creencia de que la inflación había sido derrotada y que por fin se abría para el país un período de estabilidad económica. Los precios al consumidor, que habían aumentado un 30,5 por 100 en junio, subieron sólo un 6,2 por 100 en julio, un 3,1 por 100 en agosto y un 2 por 100 en septiembre. La demanda de dinero, luego de llegar a un mínimo histórico en los días previos al lanzamiento del plan comenzó a subir; la producción y las inversiones privadas se reanimaron, el poder adquisitivo de los salarios mejoró por el súbito descenso de la inflación y, finalmente, el desequilibrio de las cuentas públicas bajó sustancialmente.

A fines de 1985 el gobierno del presidente Alfonsín parecía haber retomado el control sobre la situación económica. Con este crédito en su haber, el Partido Radical estuvo en condiciones de superar su primera prueba electoral. En noviembre de 1985, las elecciones destinadas a renovar parcialmente la Cámara de Diputados le dieron al parti-

do de Alfonsín el 43 por 100 de los votos, mientras que los peronistas, divididos por conflictos internos, sólo alcanzaron el 34 por 100. Galvanizado por sus éxitos en el país y por el reconocimiento que recibían sus viajes al extranjero, donde se le recibía como la encarnación de la nueva democracia argentina, Alfonsín abrió paso a un estilo de gestión centrado en el «gobierno del presidente». Ello implicó el marginamiento relativo del Partido Radical que, aunque había probado ser una eficiente máquina electoral, no ofrecía a Alfonsín los equipos de personas calificadas para administrar el aparato de gobierno. Para subsanar esa falencia, el presidente introdujo progresivamente en el gabinete a profesionales e intelectuales independientes que sintonizaban mejor con el espíritu modernizador que buscaba imprimir a su gobierno. En su doble condición de jefe del partido y del Ejecutivo, Alfonsín podía permitirse esas libertades. Gracias a su discurso altamente convocante, había logrado en 1983 sacar a la UCR de la condición casi permanente de segunda fuerza, doblando el número histórico de sus votantes. El cambio fue tan vertiginoso e inesperado que sacudió a las estructuras partidarias. Muchos eran los radicales que sabían de dónde venían, pero pocos estaban seguros de hacia adónde iban. De hecho, el alfonsinismo, como teoría y práctica de un nuevo radicalismo, con su énfasis en la modernización institucional y el recurso a la movilización, se desarrolló desde el ejercicio del poder, por medio de iniciativas del presidente, sin llegar a impregnar del todo a los cuadros partidarios. Confinado a un papel secundario, el radicalismo acompañó las iniciativas de Alfonsín, a veces con poca convicción, otras después de manifestar resistencia.

La inclinación de Alfonsín a gobernar descansando en sus propias creencias y convicciones no podía menos que afectar la sensibilidad de sectores e instituciones habituados a ejercer una influencia extraoficial sobre las políticas públicas. La Iglesia, por ejemplo, reaccionó con indisimulado desagrado a las iniciativas de un presidente que, seguro de su legitimidad democrática, alentaba las expresiones más diversas de pluralismo y modernización cultural sin consultar su opinión. La jerarquía eclesiástica, tal vez la más conservadora de América del Sur, reaccionó inquieta frente a las consecuencias del restablecimiento de la libertad de expresión y las innovaciones proyectadas en el terreno de la enseñanza. Cuando en 1986 el gobierno propuso legalizar el divorcio, la Iglesia llamó a una movilización para bloquear la aprobación legislativa. La respuesta popular fue sugestivamente escasa. La cuestión del divorcio no dividió al país ni despertó grandes pasiones. En rigor, la sanción de la ley por parte del Congreso consagró legalmente una reforma que la opinión pública había aceptado mucho tiempo antes. De ahí en más el alto clero no habría de abandonar su actitud de desconfianza ante el nuevo gobierno.

El Plan Austral proporcionó a Alfonsín un puente para achicar las distancias con los empresarios. Por primera vez, el gobierno de un partido, que se distinguía por sus recelos hacia el mundo de los negocios, logró establecer un *modus vivendi* con este sector corporativo que tradicionalmente lo había hecho también de sus propios prejuicios. Este fue un fenómeno cargado de consecuencias. Durante muchos años predominó en las grandes empresas la creencia de que el logro de la estabilidad y la previsibilidad necesarias para el funcionamiento de la economía imponía la conveniencia de suprimir el juego político democrático. El fracaso manifiesto del reciente gobierno militar comportó un severo golpe para esa creencia y predispuso a los empresarios a aceptar las reglas del nuevo orden democrático. La adopción por Alfonsín de una política económica más austera y rigurosa facilitó este cambio, que, aunque nunca se tradujo en una simpatía declarada por su gobierno, al menos contribuyó a neutralizar la tradicional animosidad de los

círculos económicos. A ello contribuyó, asimismo, la actitud favorable de Estados Unidos hacia la transición democrática argentina.

Hacia 1986 eran sólo tres los sectores explícitamente excluidos del consenso que rodeaba a Alfonsín. El primero de ellos estaba conformado por grupos importantes de las fuerzas armadas resentidos por lo que interpretaban como una campaña de difamación contra los militares orquestada desde el gobierno. Luego estaban los dirigentes sindicales, en particular la cúpula de la CGT, que desde un principio habían escogido la vía del enfrentamiento abierto por medio de huelgas generales. Finalmente, el partido peronista que, envuelto en una crisis interna que parecía no poder superar, respondía a la política de Alfonsín apelando a sus consignas populistas y nacionalistas del pasado.

El papel central ocupado por el presidente, en una situación de crisis y emergencia económica como la que atravesaba el país, podría decirse que era un fenómeno normal y previsible. Los miembros del círculo íntimo de Alfonsín fueron, empero, más allá y sucumbieron a la tentación, siempre presente en la cultura política nacional, de reivindicar una posición hegemónica. Llegaron a proyectar la creación de un «Tercer Movimiento Histórico», que resucitaría las amplias coaliciones populares formadas primero alrededor de Yrigoyen y luego de Perón. Con esa ambición concibieron grandiosos planes para fundar una «Segunda República», tales como trasladar la capital del país al sur y reformar la Constitución, para habilitar a Alfonsín un segundo mandato presidencial.

Ganados por la visión de una hegemonía radical en la vida política argentina y convencidos de que el peronismo no sobreviviría a su crisis interna, los allegados a Alfonsín no evaluaron correctamente el cambio gradual que estaba produciéndose en el movimiento creado por Perón. En las elecciones de 1985 entró en escena una nueva corriente autodenominada «Renovación Peronista». En provincias como Buenos Aires y Córdoba, sus integrantes rompieron con los líderes oficiales del partido y presentaron con éxito sus propias candidaturas. La consigna de esta nueva corriente era la construcción de un peronismo democrático. En contraste con el tono peyorativo que usara Perón al hablar de la política y la «partidocracia», los animadores de la Renovación Peronista —Antonio Cafiero, José Manuel de la Sota y Carlos Grosso—preferían hablar de la democracia y de los partidos políticos en términos positivos. Este mensaje institucionalista, en el que era visible la eficacia del discurso político inaugurado por Alfonsín, apuntaba de todos modos a disputar al radicalismo el monopolio del ideario democrático y ofrecerse como una alternativa igualmente creíble.

El Plan Austral no pudo ser el comienzo de la nueva era económica que el gobierno prometiera en 1985. Había evitado la hiperinflación, un logro entonces decisivo, pero una serie de factores estructurales e institucionales —la escasez estacional de alimentos, la continuación de la práctica de indexar los contratos laborales y el incremento en el precio de los servicios personales privados, que quedaron fuera del congelamiento— se combinaron para dificultar un descenso sostenido de la inflación. Los precios al consumo subieron en un 3,8 por 100 mensual en el tercer trimestre de 1985, en un 2,5 por 100 en el último trimestre del mismo año y en un 3,1 por 100 en el primer trimestre de 1986. Estos niveles de inflación crearon obvias complicaciones a las políticas de precios y salarios, y a principios de 1986 fue necesario poner fin al congelamiento. El paso hacia un esquema de negociaciones paritarias, acotado por límites fijados oficialmente, alivió las tensiones acumuladas a lo largo de nueve meses de controles administrativos. Pero la decisión de abrir el juego a las fuerzas económicas se dio en un contexto donde la idea de estabilidad iba perdiendo terreno frente a las consignas más atractivas de la reactivación

y el crecimiento. Más concretamente, el partido de gobierno se encontró bajo el acoso de una visión levantada desde la oposición política, los sindicatos, sectores de la industria que presentaban a la economía inmersa en una profunda recesión. Esta visión de las cosas, que los datos de la realidad estaban lejos de confirmar, de todos modos hizo impacto sobre las convicciones de un radicalismo que siempre había hablado ese mismo lenguaje y carecía, en consecuencia, de argumentos que hicieran de la estabilidad económica una meta prioritaria. El peronismo supo aprovechar esa debilidad y, utilizando una retórica eficaz sobre el ánimo de sus adversarios, convirtió la llamada a favor de la disciplina que partía desde el gobierno en la expresión de una capitulación ante la filosofía de la tecnocracia económica o las exigencias de los acreedores externos. En estas circunstancias el esfuerzo por la estabilidad fue crecientemente una batalla a la defensiva.

En busca de un respiro a las múltiples presiones, el gobierno flexibilizó las pautas orientadoras para los acuerdos entre las empresas y los sindicatos. El paso de la cooperación forzada a la cooperación voluntaria mostró día tras día un alejamiento del programa de estabilidad y la progresiva reactivación de las tradicionales pujas distributivas de la economía argentina.

Durante 1986 los salarios subieron en un 5 por 100 mensual, mientras los precios de los servicios públicos sólo aumentaban en un 3,9 por 100 y el tipo de cambio oficial lo hacía en un 3,5 por 100. Esta evolución desigual de las principales variables desequilibró el programa económico. El mismo efecto tuvo el rumbo expansionista que siguió la política monetaria, con vistas a paliar, por medio del crédito, las demandas constantes de mayor apoyo a la producción y el empleo.

El éxito inicial del Plan Austral en el plano instrumental no tuvo paralelo en un nivel político y esta debilidad se reflejó en el carácter inestable de los ajustes fiscales. El déficit fiscal, que era del 14 por 100 del PBI en 1983, cayó en 1984, en el primer año del gobierno de Alfonsín, hasta el 12 por 100. Con la implementación del Plan Austral, el desbalance de las cuentas públicas se redujo hasta un 6 por 100 en 1985 y un 4,3 por 100 en 1986. Este positivo logro se obtuvo avanzando sobre las líneas de menor resistencia. El ajuste en el gasto se concentró en las erogaciones más susceptibles a las manipulaciones administrativas, como las jubilaciones, los salarios del sector público y las inversiones en mantenimiento. En cambio, fueron menos afectados los subsidios a las empresas privadas y las grandes obras públicas. Protegidos por una legislación difícil de remover, sectores de proveedores del estado también sufrieron en menor grado la crisis fiscal.

A su vez, ni las provincias ni las empresas públicas apoyaron el esfuerzo económico del gobierno. Los gobiernos de provincia, en su mayoría en manos de la oposición, procuraron substraerse a los rigores de la austeridad; explotando su gravitación en el Senado hicieron una presión constante en demanda de grandes transferencias desde la administración central, para financiar sus programas de gastos y empleo. Las empresas públicas debieron, en verdad, reducir sus inversiones, pero durante bastante tiempo consiguieron preservar sus privilegios en la estructura salarial del sector público.

El ajuste fue más equitativo por el lado de los ingresos. Los impuestos legislados aumentaron en más del 6 por 100 del PBI, sustituyendo la carga indiscriminada que comportaba el impuesto inflacionario. Su eficacia decreció, empero, con el tiempo, ya que descansaban sobre instrumentos de emergencia, como los mecanismos de «ahorro obligatorio», que no pudieron ser reemplazados por formas más permanentes de financiamiento debido al bloqueo legislativo. Las ganancias en materia de recursos derivadas del descenso de la inflación —debido a la disminución de las pérdidas que sufría la

administración tributaria entre la fecha de pago de los impuestos y la fecha de su ingreso en las arcas fiscales— también se redujeron con la mayor estabilidad. No sorprende que los avances iniciales perdiesen fuerza a medida que se desenvolvía la lucha contra la inflación.

La fragilidad e inestabilidad del ajuste fiscal demostró claramente la dificultad de imponer un plan de estabilización cuando sólo unas cuantas personas, incluso dentro del partido gobernante, daban prioridad a la lucha contra la inflación. Con la mayoría de las provincias en manos de la oposición, con sólo el control parcial de la legislatura, con una administración pública en la cual predominaba la indiferencia y el apoyo reluctante de los legisladores oficialistas, el esfuerzo estabilizador se fue eclipsando en medio de los compromisos y las tácticas obstruccionistas.

La evolución del contexto externo, asimismo, se tornó desfavorable. Durante 1985, 1986 y 1987 los precios internacionales de los cereales disminuyeron sostenidamente. En 1987 eran un 35 por 100 inferiores a los de 1984, lo cual provocó una grave pérdida de los ingresos procedentes de la exportación. Además, mientras el gobierno mantenía fijo el tipo de cambio para controlar la inflación en 1985 y 1986, la caída de los precios en dólares se tradujo en una reducción de los ingresos obtenidos de la producción agrícola en el mercado interno. Para compensar estas pérdidas se redujeron los impuestos a la exportación y, como era de prever, ello tuvo un efecto adverso en las finanzas públicas.

El descenso de los precios internacionales de los productos agrícolas —que durante los cuatro primeros años del gobierno de Alfonsín se tradujo en una caída del 40 por 100 en los términos de intercambio— sobredimensionó los efectos de la otra pesada hipoteca que soportaba el programa de estabilización: la deuda externa. En 1983 la deuda externa representaba el 77,3 por 100 del PBI y permaneció aproximadamente en este nivel durante los años siguientes. Si se hubieran pagado todos los intereses vencidos, las transferencias de recursos al extranjero hubieran representado, en promedio, el 6,5 por 100 del PBI. Por medio de negociaciones con los acreedores, el gobierno pudo reducir esas transferencias a la mitad, pero los intereses no pagados incrementaron la deuda total de 45.900 millones de dólares en 1983 a 56.800 millones en 1987. La deuda externa no sólo comportaba un freno al crecimiento; también tenía una dimensión interna. Debido a que había sido nacionalizada durante el período 1981-1983, la mayor parte de la deuda externa correspondía al sector público. Consecuentemente, la responsabilidad de su servicio recayó principalmente en el gobierno, que tuvo que comprar el superávit comercial privado para atender a estas obligaciones. Los pagos por intereses sumaron un 5,1 por 100 del PBI al déficit fiscal entre 1984 y 1987, haciendo más difícil el esfuerzo estabilizador.

El Plan Austral ya era una estrella en extinción cuando, a principios de 1987, el país entró en un año electoral de crucial importancia, ya que en septiembre debía renovarse la mitad de la cámara baja así como todos los gobiernos provinciales. En febrero el gobierno introdujo un nuevo congelamiento de salarios y precios. Fue un desesperado intento por quebrar una posible espiral inflacionaria en momentos en que recrudecían las demandas de los grupos de interés y el gobierno se mostraba sensible a ellas, inquieto como estaba por el resultado de los próximos comicios. El congelamiento se propuso ganar tiempo hasta las elecciones de septiembre, para después lanzar un nuevo programa más consistente. Ocurrió que a penas pudo sostenerse tres meses, durante los cuales la inflación, aunque más moderada, de todos modos no se dio. En julio fue el propio gobierno el que debió anularlo, al acordar con el FMI la corrección de los desequilibrios

acumulados durante su breve vigencia. Ello hizo que los precios se dispararan hasta alcanzar el 13,7 por 100, la tasa mensual más elevada desde 1985, justo un mes antes de las elecciones de septiembre.

La proximidad de las elecciones aconsejó otra iniciativa oficial que añadió una nueva fuente de incertidumbre a la gestión de la economía: la designación en el cargo de ministro de Trabajo al dirigente sindical Carlos Alderete, en marzo de 1987. Esta fue la culminación de negociaciones iniciadas entre funcionarios del ala política del gobierno y un importante grupo de sindicatos. En el corto plazo, los primeros buscaban debilitar a la CGT, obtener una tregua laboral y privar al Partido Justicialista de apoyo sindical en las elecciones. Por su parte, los dirigentes sindicales entraron en las negociaciones a causa de su descontento con la política de enfrentamiento que seguía la CGT y que había obstaculizado la reforma del sistema de relaciones laborales. Después de tres años de democracia, las leyes laborales eran las mismas vigentes durante el régimen militar y ponían trabas a la negociación colectiva, a la reelección de líderes sindicales por parte de sus organizaciones, y al manejo independiente de los considerables recursos de las obras sociales. Agregando otra fuente de malestar, los políticos de la Renovación Peronista, con el propósito de captar a los votantes independientes, habían optado por hacer campaña electoral sin la presencia irritante de los sindicalistas. Resentidos por su exclusión, éstos procuraron un mayor acercamiento al gobierno a los efectos de obtener más recursos para disputar el poder dentro del movimiento peronista.

El objetivo de disminuir los conflictos laborales fue alcanzado, pero a un alto precio, ya que las discrepancias se trasladaron al seno del propio gobierno. El enfrentamiento diario entre el ministro de Economía y el ministro de Trabajo complicó la adopción de medidas y obligó a Alfonsín a ejercer un arbitraje permanente. Forzado por sus nuevos compromisos, el gobierno terminó por abandonar sus proyectos de descentralizar las negociaciones colectivas y de regular el derecho de huelga. En su lugar, el nuevo ministro de Trabajo logró que el Congreso aprobara el retorno a la negociación colectiva sin restricciones y un marco jurídico para las organizaciones gremiales similar al introducido bajo el último gobierno peronista en 1974, bajo la inspiración directa de los sindicatos. En síntesis, el costo de esta experiencia de cohabitación entre el gobierno radical y el grupo de «los 15» sindicatos fue un déficit acumulado de eficacia y credibilidad.

A comienzos de 1987 los militares reaparecieron de forma dramática en el escenario político. Luego de condenar a los jefes máximos de las juntas militares en 1985, los tribunales civiles habían proseguido con los juicios por violación de los derechos humanos. Toda vez que un miembro de la oficialidad era llamado a comparecer ante los tribunales se multiplicaban las expresiones de malestar en las guarniciones militares. A pesar de la creciente preocupación oficial, en un principio Alfonsín no hizo nada ante este estado de cosas, ya que contaba con escaso apoyo en la oposición peronista y encontraba resistencias dentro de su propio partido. Finalmente, el 5 de diciembre de 1986, Alfonsín presentó al Congreso un proyecto de ley llamado «de Punto Final», fijando un plazo de sesenta días para presentar denuncias; transcurrido dicho plazo quedaba cerrada la posibilidad de iniciar nuevas acciones penales a los militares. El Congreso se apresuró a aprobar el proyecto de ley, aunque no le resultó fácil hacerlo: los peronistas optaron por no concurrir a las sesiones de la Cámara de Diputados y Alfonsín tuvo que echar mano de toda su influencia para persuadir a sus propios legisladores a votar en favor del proyecto. La ley entró en vigor el 24 de diciembre, pero sus efectos fueron contraproducentes. Los jueces decidieron interrumpir su período anual de vacaciones, que normalmen-

te tenía lugar en el mes de enero, y se abocaron en esos sesenta días al tratamiento de las causas pendientes. El 23 de febrero de 1987, fecha en que vencía el plazo previsto por la ley, habían quedado procesados más de trescientos oficiales de alta graduación.

Comenzó entonces un período de gran tensión. El 16 de abril, como consecuencia de la negativa de un oficial a presentarse en la Cámara Federal de Córdoba, estalló la primera crisis militar abierta del gobierno democrático. En la guarnición de Campo de Mayo, Buenos Aires, el teniente coronel Aldo Rico se declaró en rebeldía junto a un centenar de oficiales, en demanda de una «solución política» al problema de los juicios (en otras palabras, una amnistía) y de la destitución del alto mando del ejército por haber subordinado los intereses de la institución a la conveniencia política de Alfonsín. El presidente ordenó poner fin a la revuelta; ninguna unidad militar obedeció la orden. Una multitud calculada en 400.000 personas se congregó en la Plaza de Mayo en solidaridad con el gobierno. Alfonsín se trasladó entonces al escenario del amotinamiento y persuadió a los rebeldes a deponer las armas. Los costos del desenlace pacífico del conflicto pronto salieron a la luz. El 13 de mayo, inclinándose ante las exigencias de los rebeldes y después de sustituir al comandante en jefe del ejército, el gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley que especificaba claramente el alcance de la obediencia debida, con el fin de proteger a los niveles intermedios de las fuerzas armadas de futuros juicios. El 4 de junio, una vez más, el partido gobernante tuvo que movilizar a sus legisladores para sancionar la ley, contra la fuerte oposición de los diputados peronistas.

La Ley de Obediencia Debida cumplía uno de los objetivos que había estipulado el gobierno desde un principio: limitar las sentencias por violaciones de los derechos humanos a un reducido número de oficiales de alta graduación. Sin embargo, en virtud de las circunstancias que rodearon su aprobación, el gobierno no pudo impedir que las políticas implementadas fuesen percibidas como una capitulación. Su sanción mostró que no todos los ciudadanos eran iguales ante la ley y que la fuerza continuaba siendo un instrumento eficaz para el logro de fines políticos. Todo ello debilitó la credibilidad de Alfonsín cuando sólo faltaban unas semanas para las elecciones.

El gobierno y la oposición convirtieron los comicios de septiembre en un verdadero referéndum. Los peronistas obtuvieron el 41 por 100 de los sufragios contra un 34 por 100 en 1985, mientras que los votos radicales descendieron del 43 al 37 por 100. El resultado fue todavía más adverso para el partido radical en las elecciones provinciales. En ellas, el Partido Justicialista no sólo retuvo las provincias que había ganado en 1985, sino que, además, añadió cinco de las siete provincias hasta entonces en manos radicales, pasando a controlar diecisiete de las veintidós jurisdicciones. Dentro de este panorama general, la derrota del candidato radical en la provincia de Buenos Aires fue particularmente significativa, ya que los dos candidatos, Antonio Cafiero y Juan Manuel Casella, eran posibles candidatos a la presidencia en 1989. Los resultados electorales tuvieron una importancia especial para la corriente de la Renovación Peronista, que logró reconstruir su mayoría electoral prescindiendo del apoyo de los aparatos sindicales y colocar a Antonio Cafiero en la presidencia del partido.

El clima plebiscitario que rodeó a las elecciones convirtió la derrota radical en un severo golpe a la legitimidad del gobierno. En un sistema parlamentario, Alfonsín hubiera debido dimitir, pero de acuerdo con la Constitución aún tenía que cumplir dos años de su mandato. Esta desventajosa posición del líder radical fue atenuada en parte gracias al clima de entendimiento que logró establecer con Cafiero. Por otro lado, reforzada su re-

presentación en las urnas, la oposición abandonó su actitud de enfrentamiento por otra de negociación. El Congreso recuperó así su importancia como ámbito de acuerdos. Varias leyes pendientes lograron ser aprobadas, como la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Coparticipación Federal. También se reanudaron las conversaciones sobre la reforma de la Constitución con miras al establecimiento de un sistema semiparlamentario. Este período de mayor colaboración tuvo, empero, una duración efímera. En la segunda mitad de 1988, los radicales y los peronistas comenzaron con la selección de sus candidatos presidenciales para las elecciones de 1989, y la lógica de la competencia política reabrió las hostilidades entre los dos partidos.

El fin de ese breve ejercicio de cooperación dejó al descubierto los problemas a los que se enfrentaba el gobierno para dar una respuesta efectiva a la emergencia económica. Una clara evidencia de ello fueron las vicisitudes del programa de reformas estructurales que anunciara hacia 1988. Partiendo de un diagnóstico distinto al que prevaleciera en 1984 y 1985, en cuanto comportaba un giro moderado hacia las tesis del liberalismo económico, la administración de Alfonsín esbozó entonces un conjunto de medidas que entrañaban un cambio en las reglas de juego y en las instituciones económicas. Las medidas incluían la privatización parcial de Aerolíneas Argentinas y ENTEL —las empresas estatales de aeronavegación y de telecomunicaciones—, la desregulación en la provisión de servicios públicos —para dar cabida a la inversión privada—, la reducción de los subsidios a la industria y la apertura gradual de la economía al comercio internacional. La envergadura del nuevo programa, que revisaba los ejes tradicionales del modelo de desarrollo del país, fundado en la centralidad del estado, el capitalismo asistido, el proteccionismo, no estaba ciertamente en sintonía con los recursos políticos con los que contaba el gobierno. El Plan Austral había sido lanzado por una autoridad política aún intacta, pero ésta que promovía el paquete de reformas estaba ya seriamente debilitada.

Como era esperable, la puesta en marcha del programa de reformas enfrentó numerosos obstáculos. La privatización de ENTEL y de Aerolíneas Argentinas requería la modificación del marco normativo de las empresas públicas por parte del Congreso y allí tropezó con la resistencia de la oposición peronista; inclusive, una buena parte de los legisladores del partido de gobierno le retacearon su apoyo viendo en ella una suerte de defección programática. Las medidas de desregulación comercial de la industria y la disminución de los subsidios encontraron, a su vez, la resistencia de los industriales, temerosos de las consecuencias de un cambio en las reglas de juego del capitalismo asistido, y debieron transar con ella para poder implementarse; en fin, otras iniciativas no pasaron de los anuncios, bloqueadas por la burocracia gubernamental.

Por su parte, aquellas medidas que estaban en la jurisdicción del Ministerio de Economía y que podían ser más fácilmente adoptadas plantearon un complejo desafío al tardío impulso reformista del gobierno. Durante la primera parte de 1988 pudo asistirse a una prueba de laboratorio del desajuste existente entre la política de reformas y el objetivo de la estabilización. Con el argumento de que era preciso terminar con la transferencia de fondos desde el Tesoro a las empresas estatales y propender a su autofinanciamiento, el gobierno comenzó a incrementar fuertemente las tarifas de los servicios públicos. En un contexto donde al mismo tiempo se liberalizaba la negociación salarial y se aflojaban los controles sobre los precios, esto dio lugar a un pronunciado aumento de la inflación, que en el mes de julio trepó al 25 por 100, un nivel similar al que precediera al lanzamiento del Plan Austral.

La última parte de 1988 transcurrió en medio de un clima enrarecido por los altibajos de la situación económica y el surgimiento de otro foco de conflicto. En el mes de diciembre se produjo un nuevo alzamiento militar encabezado por el coronel Mohamed Seineldín, de regreso al país luego de una estadía en Panamá adiestrando a las fuerzas del general Noriega. Los rebeldes reclamaron a Alfonsín decisiones que legitimaran política y moralmente la lucha contra la subversión. El levantamiento fue de corta duración, pero sirvió para poner de manifiesto las tensiones existentes dentro de la corporación militar. Los oficiales amotinados, en su mayoría tropas de elite, cuestionaban igualmente a los altos mandos del ejército, a quienes acusaban de falta de espíritu militar y de la responsabilidad en la fallida aventura de la guerra de Malvinas. Un mes más tarde, un inesperado y prontamente reprimido ataque a un cuartel militar por un pequeño grupo de izquierda trajo al primer plano el ominoso recuerdo de tiempos no muy lejanos. Las fuerzas armadas supieron explotar el incidente para reivindicar su presencia política y criticar implícitamente el pacifismo de Alfonsín.

Estos acontecimientos dramatizaron las dificultades crecientes de un gobierno que tenía los días contados. En mayo de 1989 debían realizarse las elecciones presidenciales. Para ellas, el Partido Radical, por indicación directa de Alfonsín, había nominado candidato a Eduardo Angeloz, gobernador de la provincia de Córdoba, donde una administración competente le había permitido sobrevivir al revés electoral sufrido por el oficialismo en 1987. La decisión de Alfonsín interrumpió el debate interno que siguió a la derrota y fue recibida con reservas por muchos militantes radicales que hubiesen preferido alguien ideológicamente menos moderado que Angeloz. No obstante, el más elemental cálculo político aconsejaba al radicalismo buscar los votos hacia el centro del mapa electoral, sobre todo después de que el peronismo eligiera a su candidato a la presidencia.

En julio de 1988 los afiliados peronistas pudieron elegir, por primera vez en su historia, sus candidatos a la presidencia por medio de elecciones internas. Abierta la competencia, las diferencias latentes dentro de la Renovación Peronista salieron a la luz. El triunfo de Carlos Menem sobre Antonio Cafiero en los comicios internos del Partido Justicialista enfrentó dos visiones contrapuestas. Gobernador de La Rioja, una pequeña y subdesarrollada provincia del norte del país, a la que administraba como un feudo propio, Menem encarnaba las tradiciones antipolíticas del peronismo, mientras que Cafiero estaba más asociado con las prácticas republicanas y el sistema de partidos. Esta distinta identificación gravitó, sin duda, en la fortuna desigual de sus candidaturas entre la masa peronista. El juicio negativo de amplios sectores de la opinión pública sobre el desempeño de la administración de Alfonsín no sólo afectó al partido de gobierno; asimismo, hizo impacto sobre la clase política en general, a la que Cafiero, por su trayectoria y estilo político, se hallaba asociado.

En la ocasión, Menem contó además con el respaldo de los aparatos sindicales luego de que, una vez más, Cafiero se negara a negociar con ellos su futuro político. El aporte sindical no solamente proveyó de capacidad de movilización durante la campaña electoral: fue parte de la definición simbólica del candidato. A la imagen de racionalidad política desplegada por Cafiero, Menem contrapuso los rituales y las consignas tradicionales del peronismo junto a la presencia de los dirigentes obreros. Así, la identidad peronista, que la derrota de 1983 había hecho entrar en crisis, resurgió intacta y otorgó a Menem los títulos de legitimidad apropiados para ser ungido candidato del movimiento creado por Perón.

La confrontación entre Menem y Angeloz, a su turno, colocó al electorado también ante dos perspectivas opuestas sobre los problemas del país y cómo resolverlos. El candidato justicialista recorrió las ciudades y los barrios populares del país prometiendo aumentos de los salarios, la moratoria de la deuda externa, pero, sobre todo, llamando a tener confianza y fe en su liderazgo personal con un discurso de fuerte contenido emocional. El mensaje de Angeloz, en cambio, puso el acento en un Estado más austero y eficiente, en la apertura de la economía argentina al mundo, en las tareas que había dejado pendientes la frustración del Plan Austral. Uno y otro buscaron igualmente tomar distancia frente a la gestión de Alfonsín: Menem, de manera directa, responsabilizándolo de la crisis económica; Angeloz, más oblicuamente, reprochándole falta de firmeza y de convicción para superarla.

El desenvolvimiento de la campaña electoral tuvo, empero, la virtud de permitirle a Alfonsín extraer fuerzas de su propia debilidad y encontrar los recursos políticos necesarios para intentar un postrer esfuerzo estabilizador, con el fin de arribar a los comicios con la situación económica bajo control. El tono populista de la prédica de Menem llevó una comprensible alarma a los sectores empresarios, generando entre ellos una corriente de opinión dispuesta a archivar por el momento sus reservas frente al gobierno y a concertar con éste un acuerdo de política para detener la inflación. Bajo los auspicios de la Unión Industrial y de la Cámara de Comercio, en agosto de 1988 se conoció el llamado Plan Primavera.

El nuevo programa anti-inflacionario intentó recuperar la estrategia estabilizadora del Plan Austral pero con instrumentos mucho más frágiles. El congelamiento de precios y salarios ya no estaba disponible luego de la reimplantación de la libre negociación colectiva, y fue reemplazado por un acuerdo desindexatorio con las grandes empresas, las cuales cobraron su colaboración bajo la forma de concesiones tributarias. El ajuste fiscal no pudo basarse en nuevos impuestos explícitos, porque era difícil que fueran aprobados por un Congreso adverso y aceptados por los empresarios; tampoco se podía apelar a los impuestos extraordinarios sobre las exportaciones luego de que Alfonsín prometiera a las asociaciones rurales no aplicarlos como se hiciera en el Plan Austral. La búsqueda de mayores recursos fiscales, de todos modos, apuntó hacia el campo y se realizó mediante un conjunto de medidas administrativas en el régimen cambiario, que le permitieron al gobierno apropiarse de los mayores precios internacionales que disfrutaban los productos agrícolas debido a la sequía en los Estados Unidos. Por fin, la recuperación de las reservas internacionales, cuyo agotamiento había forzado a interrumpir cinco meses antes el pago de los intereses de la deuda, se operó a través de medidas destinadas a alentar el ingreso transitorio de capitales de corto plazo para colocarse en depósitos a interés y en títulos públicos.

A pesar de sus debilidades, el Plan Primavera consiguió romper el aislamiento del gobierno. Los empresarios industriales le prestaron su cauteloso respaldo y se aseguraron la supervisión de los compromisos asumidos colocando un representante en la Secretaría de Industria. Con ello, Alfonsín logró neutralizar en parte la rebelión de las asociaciones rurales y de las empresas exportadoras ligadas a ellas, que cuestionaron abiertamente el nuevo régimen cambiario y su mayor aporte relativo al programa anti-inflacionario. También el frente externo se dividió en cuanto al apoyo a esta agónica iniciativa de la administración de Alfonsín. El Banco Mundial, operando de acuerdo con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, comprometió créditos para las reformas estructurales en curso, mientras que el FMI negó su respaldo en oposición a la moratoria externa silenciosamente declarada por el gobierno argentino.

Sostenida por esta combinación de apoyos internos y externos, la operación de rescate del gobierno radical se desenvolvió inicialmente con más éxito de lo esperado: la inflación se redujo del 27,6 por 100 en agosto al 6,8 por 100 en diciembre, y en ese mismo período las reservas internacionales se duplicaron. Detrás de este alentador panorama había, empero, desequilibrios que se estaban acumulando, algunos de los cuales eran provocados por la propia dinámica del programa económico: para inducir un descenso de la inflación, los ajustes periódicos de los principales precios, en particular el tipo de cambio, no contemplaban toda la inflación pasada, generando un paulatino retraso de los mismos; con el mismo objetivo, las autoridades económicas tampoco trataron de revertir el precario estado de las cuentas públicas.

Pero la amenaza mayor que pendía sobre el Plan Primavera era la que originaba la incertidumbre sobre el desenlace de la competencia electoral, la cual mantenía latente el peligro de una corrida contra la moneda local y la búsqueda de protección en activos externos por parte de los agentes económicos. Para sortear este riesgo o, al menos, dilatarlo en el tiempo, Alfonsín sólo contaba con la esperanza de que los pronósticos electorales favorecieran al candidato de su partido o que, en todo caso, mostraran una paridad con relación al candidato del Partido Justicialista, que no cesaba de llevar inquietud a la comunidad de negocios con sus propuestas. Sin embargo, los acontecimientos se desenvolvieron en una dirección opuesta a las expectativas gubernamentales. La delicada operación del Plan Primavera se derrumbó en el frente externo hacia mediados de enero, cuando el Banco Mundial comunicó informalmente que no habría de desembolsar los créditos prometidos. La decisión fue en parte provocada por la instalación de la nueva administración del presidente Bush y la salida del Departamento del Tesoro de los funcionarios que habían respaldado esta postrer tentativa estabilizadora de Alfonsín.

Las noticias se filtraron en la prensa, aumentando el grado de incertidumbre de los mercados financieros. Comenzó entonces la temida corrida contra el austral: un grupo de importantes operadores financieros, entre ellos agencias de los bancos acreedores, empezaron a desprenderse de sus tenencias en moneda local y a comprar dólares al Banco Central. Con las reservas casi exhaustas, el 6 de febrero las autoridades económicas interrumpieron la venta de divisas. El resultado fue un fuerte incremento del valor del dólar en el mercado libre, que en seis días aumentó un 45 por 100. Mientras tanto, el Banco Central se revelaba impotente para detener la pérdida de reservas puesto que los exportadores agrícolas se negaban a liquidar divisas a la espera de la devaluación. Esta impotencia fue manifiesta cuando, a pesar de las devaluaciones que comenzaron a realizarse a partir del 6 de febrero, los exportadores continuaron en su negativa. Una generalizada convicción de que se estaba frente a un grave estrangulamiento externo comenzó a propagarse entre los ahorristas, llevando a un retiro masivo de los depósitos bancarios en dólares.

En tales circunstancias, los empresarios tomaron distancia frente al gobierno, buscando ubicarse en una posición favorable frente al inevitable triunfo peronista y lo hicieron luego de protestar airadamente por las fuertes pérdidas especulativas que habían experimentado luego del súbito cambio de las reglas de juego del 6 de febrero. También el propio candidato a la presidencia por el radicalismo procuró disociarse, reclamando la renuncia del ministro de Economía, quien dejó su puesto a fines de marzo. Así, la administración de Alfonsín se deslizó desde la impotencia a la indefensión, mientras la economía entraba de lleno en la hiperinflación.

La crisis cambiaria, que entre febrero y abril incrementó en un 400 por 100 el valor del dólar, se trasladó a los precios y no hubo manera de impedir la multiplicación de re-

acciones defensivas en la población. Los empresarios, ante el riesgo de la licuación de su capital, recurrieron a aumentos preventivos de precios y la retracción de la oferta; los trabajadores demandaron pagos anticipados de sus salarios en dos y hasta tres veces por mes; los exportadores siguieron reteniendo sus mercancías pese a que el tipo de cambio alcanzaba niveles récord; la especulación en general tendió a financiarse con la postergación del pago de los impuestos y los servicios públicos. Este fue el clima en que tuvieron lugar las elecciones del 14 de mayo, que dieron la victoria a Menem con el 49 por 100 de los votos contra el 37 por 100 de Angeloz.

Pero estos no eran tiempos de celebraciones. A fines de mayo la creciente tensión social desembocó en saqueos de comercios en los barrios populares. A mediados de junio, después de una infructuosa tentativa por comprometer al presidente electo en una acción conjunta frente a la emergencia hiperinflacionaria, Alfonsín anunció que abandonaba el gobierno antes de la finalización de su mandato, en diciembre de 1989. Ello ocurrió el 8 de julio. Ese día, mientras los argentinos se enteraban de que la tasa de inflación del mes anterior había sido del 114 por 100, Alfonsín transfirió el poder a Menem. Por primera vez en sesenta años un presidente elegido por el voto popular sucedía a otro que también había sido electo democráticamente. Sin embargo, este notable logro de la transición democrática se vio empañado por el ambiente general de crisis.

Colocada en perspectiva, la experiencia institucional que acababa de concluir no se distinguía de experiencias similares en otros países. Los gobiernos surgidos de las primeras elecciones libres después del fin de los regímenes autoritarios no lograron salir airosos cuando debieron enfrentar el doble desafío de la gestión de la transición democrática y de los problemas de la crisis económica. En los hechos, tendieron generalmente a concentrar sus energías en llevar a buen puerto la primera de las tareas, dejando las más de las veces pendiente o incompleta la segunda de ellas.

Volviendo sobre las elecciones de 1989, hay que destacar que la distribución de poder institucional que resultó de ellas le dio a Menem una ventaja mayor que la que había obtenido Alfonsín en 1983; los peronistas tenían mayoría en la Cámara Baja, controlaban totalmente el Senado y diecisiete de los veintidós gobernadores eran peronistas. Sin embargo, ante el potencial de aniquilamiento que exhibía la crisis, el nuevo presidente peronista, una vez instalado en el gobierno, tomó una decisión que sorprendió por igual a amigos y adversarios: dejó de lado su programa electoral populista y adoptó una estrategia de austeridad fiscal, privatizaciones y apertura económica, en un esfuerzo por lograr la aquiescencia de los principales agentes económicos internos y externos. Más adelante, cediendo a las exigencias de los militares, concedió el perdón presidencial a oficiales de alta graduación acusados de violar los derechos humanos y a los que habían estado envueltos en las rebeliones contra Alfonsín. Con sus nuevos aliados en el mundo de los negocios, con el respaldo de las fuerzas armadas y confiando en la eficacia de su propio carisma, Menem condujo de nuevo el peronismo, aún no repuesto del viraje ideológico en curso, al gobierno de una sociedad envuelta en los conflictos de la transición política y económica.

Completada la primera etapa del proceso de democratización iniciado en 1983, su desenlace parecía todavía incierto. En el haber de esta experiencia estaba el hecho de que las instituciones políticas habían sobrevivido a los desafíos de la grave emergencia. La hiperinflación no impidió la transferencia del poder democrático. En 1989 pudo observarse la afortunada disociación entre la legitimidad de la política democrática y la valoración negativa de su gestión económica y social. El descontento económico y social de

amplios sectores de la población se resolvió con un cambio en el timón del gobierno y no en el derrumbe del gobierno mismo.

Si bien pudo evitarse un resultado catastrófico, una buena parte de las expectativas despertadas por el nuevo ciclo político habían sido defraudadas. Durante los años posteriores a 1983 persistió el estancamiento de la economía: entre 1984 y 1988 la tasa anual de aumento del PBI fue de sólo un 0,3 por 100. A su vez, la tasa de desempleo, que en octubre de 1983 era de un 3,9 por 100, alcanzó un 6,2 por 100 a fines de 1988. Tampoco se detuvo el proceso de desindustrialización que comenzara durante el régimen militar. La proporción del empleo industrial sobre el total del empleo, que en 1983 representaba el 69 por 100 del registrado en 1970, había descendido al 59 por 100 a fines de 1988. En cuanto a los salarios industriales, el último trimestre de 1988 los encontró en el mismo nivel en que estaban en 1983. Todos estos indicadores empeoraron drásticamente cuando estalló la hiperinflación, en 1989.

Los partidos políticos y sus dirigentes pagaron un alto costo en términos de popularidad y credibilidad por la declinación de la economía y del bienestar. De hecho, el ascenso de Menem al poder se debió en una medida apreciable a que lograra presentarse como un líder popular extraño a la desacreditada clase política. La indisimulada participación de las grandes corporaciones económicas sobre las decisiones públicas fue una señal más de la debilidad política de los ámbitos naturales del sistema representativo: el Congreso, los partidos y la presidencia. Además, las sucesivas amnistías concedidas bajo presión militar a los responsables de la violación de derechos humanos revelaron que la fuerza seguía siendo un instrumento para alcanzar objetivos políticos.

Ni la decadencia económica del país ni sus tendencias al pretorianismo político parecían haber cambiado durante los años de restauración de la democracia. Al comenzar la década de 1990, la búsqueda de alternativas al orden económico y político nacido en 1946 continuaba ocupando un lugar central en la agenda de los argentinos.